THE ZAKAT WAY

Strategi dan Langkah-Langkah Optimasi Fungsi Zakat dalam Menyejahterakan Fakir-Miskin di Indonesia

TRANSFORMASI hukum zakat dalam bentuk peraturan perundang-undangan negara bertujuan agar zakat menjadi lebih fungsional dalam rangka distribusi pendapatan dan peningkatan kesejahteraan fakir-miskin. Namun, fakta menunjukkan bahwa angka kemiskinan ternyata masih relatif tinggi. Kesenjangan sosial pun masih menyelimuti umat Islam di Indonesia. Padahal, lembaga-lembaga pengelola zakat, baik yang dibentuk oleh pemerintah maupun masyarakat, berkembang dengan relatif pesat. Apa yang terjadi? Mengapa keberadaan lembaga-lembaga pengelola zakat yang diatur dalam UU No.23 Tahun 2011 belum efektif bagi tercapainya tujuan distribusi pendapatan dan kesejahteraan fakir miskin di Indonesia? Bagaimana strategi dan langkah yang tepat untuk mengefektifkan pengelolaan zakat bagi upaya optimalisasi fungsi zakat dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan fakir miskin di Indonesia?

IHYAAUT TAUHIID
The Green City View Blok A No. 9
Jatihandap, Mandalajati, Kota Bandung
Jawa Barat - INDONESIA 40195
publishing@ittahid.com | www.ittahid.com

Dr. H. Ah. Fathonih, M. Ag.
THE ZAKAT WAY

Dr. H. Ah. Fathonih, M. Ag.

THE ZAKAT WAY

Strategi dan Langkah-Langkah
Optimasi Fungsi Zakat
dalam Menyejahterakan Fakir-Miskin
di Indonesia

PENGANTAR:
Prof. Dr. H. Mahmud, M. Si.
Rektor UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Dr. H. Ah. Fathonih, M. Ag.

THE ZAKAT WAY

Strategi dan Langkah-Langkah Optimasi Fungsi Zakat dalam Menyejahterakan Fakir-Miskin di Indonesia

THE ZAKAT WAY

Strategi dan Langkah-Langkah Optimasi Fungsi Zakat
dalam Menyejahterakan Fakir-Miskin di Indonesia

Penulis:
Dr. H. Ah. Fathonih, M. Ag.

ISBN:
978-602-52390-2-1

Penyunting:
Dadang Husen Sobana, M. Ag.

Pewajah Sampul:
Abiraudhi

Pewajah Isi:
Enang Supriatna

Penerbit:
IHYAAUT TAUHIID
The Green City View Blok A No. 9
Jatihandap, Mandalajati, Bandung
Jawa Barat - Indonesia 40195

Cetakan Pertama, April 2019

PEDOMAN TRANSLITERASI HURUF ARAB KE LATIN

Buku *Panduan Akademik Penulisan Tesis & Disertasi,* Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung Tahun 2014/2015.

b	=	ب	z	=	ز	f	=	ف
t	=	ت	s	=	س	q	=	ق
th	=	ث	sh	=	ش	k	=	ك
j	=	ج	ṣ	=	ص	l	=	ل
ḥ	=	ح	ḍ	=	ض	m	=	م
kh	=	خ	ṭ	=	ط	n	=	ن
d	=	د	ẓ	=	ظ	h	=	ه
dh	=	ذ	‘	=	ع	w	=	و
r	=	ر	gh	=	غ	y	=	ي

Short: a = ´ ; i = إ ; u = أ

Long: ā = ا ; ī = ي ; ū = و

Diphthong: ay = اي ; aw = او

MELANJUTKAN KEGEMILANGAN MENYEJAHTERAKAN UMMAT

Prof. Dr. H. Mahmud, M. Si.
Rektor UIN Sunan Gunung Djati, Bandung

Tsaqifah Bani Sa'idah menjadi saksi sejarah. Pergolakan suksesi kepemimpinan pasca Rasulullah saw. berakhir tanpa pertumpahan darah. Abu Bakar Ash-Shiddiq terpilih sebagai khalifah. Anshar dan Muhajirin bersepakat dan berkelindan dalam persaudaraan yang kokoh nan indah. Selanjutnya, tinggallah beban hebat melanjutkan kepemimpinan Rasulullah saw. menggantung berat di pundak Sang Khalifah.

Hanya dalam hitungan hari saja, dalam negeri Kekhalifahan Abu Bakar Ash-Shiddiq diguncang pemberontakan. Akidah yang belum kuat dari sejumlah kaum muslim yang baru saja menyatakan keislamannya terburai. Mereka meyakini, tidak ada lagi ketaatan terhadap pemerintahan Madinah selepas Rasulullah saw. wafat. Mereka menyatakan murtad, keluar dari Islam, dan menolak membayar zakat. Beberapa di antara mereka bahkan menyatakan penolakannya membayar zakat di depan Khalifah.

Maka, dengan keyakinan membaja, Abu Bakar Ash-Shiddiq berseru dan menyatakan perang terhadap mereka. Beberapa sahabat dan Umar

bin Al-Khattab tidak setuju dengan pernyataan perang Khalifah. Umar mengingatkan, "Satukanlah manusia dan berlemah-lembutlah kepada orang-orang itu!"

Namun, Abu Bakar kukuh dengan putusannya. Secara tegas, ia berseru, "Demi Allah! Selama pedang ada di tangan, aku akan memerangi mereka walaupun mereka hanya menolak memberikan seutas tali unta yang dahulu pernah mereka berikan kepada Rasulullah saw.... Demi Allah! Akan aku perangi siapa saja yang memisahkan shalat dan zakat karena zakat adalah haknya harta!"

Umar akhirnya memahami putusan Abu Bakar. Ia berkata, "Aku melihat Allah Swt. telah mencerahkan dada Abu Bakar untuk berperang. Maka aku mengetahui bahwa ia benar!"

Abu Bakar lantas benar-benar mempersiapkan pasukan. Sebelas pasukan dengan sebelas panji disiagakan. Misinya sangat jelas, memerangi para pemberontak dan kaum pengingkar zakat. Hasilnya, pemberontakan melemah. Para penentang zakat tak berdaya menghadapi pasukan Madinah. Islam pun tetap tegak penuh izzah.

***

Kisah Abu Bakar Ash-Shiddiq meninggikan *izzah* Islam melalui ketegasannya dalam penempatan posisi zakat telah menjadi semacam yurisprudensi, bagaimana seharusnya zakat diletakkan. Maka, selepas keberhasilannya itu, mencuatlah kisah-kisah membanggakan, bagaimana para khalifah Islam setelahnya berhasil memakmurkan masyarakat Islam melalui zakat. Dua di antara kisah keberhasilan paling fenomenal adalah, pertama saat Muadz bin Jabal memimpin pengelolaan zakat di Yaman pada masa Kekhalifahan Umar bin Al-Khattab; kedua pada masa Kekhalifahan Umar bin Abdul Aziz.

Tahun pertama menjadi gubernur Yaman yang sekaligus memimpin pengelolaan zakat, Muadz bin Jabal mengirimkan 1/3 dari surplus dana zakatnya ke pemerintah pusat di Madinah. Namun, Khalifah Umar mengembalikannya kembali ke Yaman untuk pengentasan kemiskinan di daerah tersebut. Tahun kedua, surplus zakat di Yaman bertambah menjadi setengah. Kembali Muadz menyerahkan surplus itu kepada Khalifah. Selanjutnya, tahun ketiga, Muadz menyerahkan seluruh pengumpulan dana zakatnya di Yaman ke Madinah. Penyerahan seluruh harta zakat di Yaman ke pemerintah Madinah karena di Yaman tidak ada lagi mustahik yang berhak menerima zakat. Dengan kata lain, zakat dalam negeri Yaman pada tahun pertama dan kedua sudah berhasil menyejahterakan masyarakat Yaman.

***

Kisah keberhasilan menyejahterakan masyarakat melalui zakat yang lebih menakjubkan terjadi pada saat kekhalifahan Umar bin Abdul Aziz. Jika ruang lingkup keberhasilan Muadz terbatas pada wilayah Yaman, Umar bin Abdul Aziz ruang lingkup keberhasilannya mencakup seluruh wilayah kekuasaan Islam dari Timur hingga ke Barat.

Maka, dengan segala macam tantangan penerapan hukum Islam dalam kehidupan keseharian, saya berharap, buku *The Way of Zakat* yang ditulis oleh Saudara Dr. H. Ah. Fathonih, M. Ag. ini menjadi inspirasi sekaligus titik tolak pengelolaan zakat pada masa kekinian. Kesadaran zakat pada masyarakat telah tumbuh menggeliat. Lembaga-lembaga zakat berkembang pesat seiring kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat. Undang-undang zakat telah terlegislasi melalui lembaga *ahlul halli wal aqdi*. Jika kemudian muncul pertanyaan mengapa zakat masih kurang optimal menumbuhkan kesejahteraan masyarakat, khususnya di Indonesia, buku inilah yang mencoba menjawab pertanyaan kritis tersebut.

Selamat saya ucapkan kepada penulis atas penerbitan buku ini. Insya Allah sangat menginspirasi, terutama dalam mewujudkan cita-cita kita bersama, mewujudkan kesejahteraan ummat dan *izzah* Islam melalui zakat.

Bandung, 23 April 2019

PENGANTAR PENULIS

بسم الله الرحمن الرحيم

Segala puji dan syukur senantiasa dipanjatkan ke hadirat Allah SWT., yang dengan segala kekuasaan dan inayah-Nya, telah menganugerahkan taufiq dan hidayah-Nya, khususnya kepada penulis sehingga meskipun dengan susah payah, alhamdulillah mampu menyelesaikan tugas akhir studi pada Program Doktor (S3) Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung. Tak lupa shalawat dan salam semoga dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, sebagai suri tauladan bagi umatnya dan membawakan ajaran mulia bagi semesta alam.

Ketertarikan awal penulis mengkaji tema pada buku ini ini adalah dilatarbelakangi asumsi yang menyatakan bahwa zakat merupakan salah satu pilar Islam Ia merupakan bentuk ibadah yang mempunyai keunikan tersendiri, selain sebagai ibadah *mahdhah fardhiyah*, ia juga merupakan ibadah *mu'amalah ijtima'iyah* yang memiliki dimensi ekonomi, hukum, sosial dan politik. Namun pengelolaan zakat yang diatur dalam UU

No.23 Tahun 2011 belum bisa mengantarkan zakat pada fungsinya untuk menyejahterakan fakir-miskin.

Melalui penelitian panjang yang cukup melelahkan, penulis menggunakan kerangka teori utama (*grand theory*), yakni teori kredo dan teori otoritas hukum, teori menengah (*middle range theory*), yakni teori keadilan sosial dan teori tanggung jawab negara, serta teori aplikatif (*applicative theory*), yakni teori konstitusi Indonesia dan teori penegakan hukum, diperoleh temuan penting penelitian bahwa pengelolaan zakat untuk kesejahteraan fakir-miskin yang diatur dalam UU. No. 23 Tahun 2011 harus disertai dengan membangun budaya hukum, penegakan hukum, dan struktur birokrasi. Di samping itu, LPZ yang diatur dalam UU ini, terintegrasi, melakukan penataan sistem pengelolaan zakat berdasarkan prinsip-prinsip manajemen modern, prinsip kerja kelembagaan zakat yang tetrstruktur dan terperogram, dan optimalisasi pendistribusian dana zakat untuk kebutuhan produktif.

Oleh karena itu, penulis ingin mengungkapkan rasa terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada semua pihak, baik dosen, teman sejawat, lembaga atau institusi yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materil kepada penulis sejak awal perkuliahan tahun 2007, pada Program Doktor (S3) di UIN Sunan Gunung Djati Bandung hingga penyelesaian buku ini. Secara khusus, rasa terima kasih disampaikan kepada:

1. Ayahanda tercinta H. Syafei dan Ibunda Hj. Marhayati yang telah membesarkan dan mendidik penulis dengan kasih sayang, tanpa dukungan moril dan materil serta doa keduanya, sangat tidak mungkin penulis dapat mencapai prestasi akademik tertinggi dan menyelesaikan buku ini;
2. Istri tercinta Dra. Erlis Maliani dan putra-puteri tersayang Rifani Ridha Nabila, Salma Nurul Fadila, Diaz Muhammad Azhar Azqia yang telah memberikan inspirasi, dukungan moril serta berkurangnya waktu untuk memberi kasih yang lebih karena penelitian buku ini;
3. Ibu Mertua, Adik tercinta, Dr. Abdul Basit dan Keluarga, Ir. Solihat, MM dan Nursaadah, S.Ag serta putra putrinya, Siti Badriah, SPd dan

Keluarga, Siti Rukoyah, Amd dan keluarga, Ahmad Fauzi S.Hum dan Keluarga, Fahmi dan Fadli, serta Ai Widayanti S.Ag dan keluarga yang telah memberikan dorongan moril dan kasih sayangnya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan buku ini;

4. Bapak Prof. Dr. H. Deddy Ismatullah, SH, M.Hum, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, sekaligus menjadi promotor dan dosen pembimbing penulis dalam menyelesaikan penelitian buku ini;
5. Bapak Prof. Dr. H. Oyo Sunaryo Mukhlas, M.Si, selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, sekaligus menjadi promotor dan dosen pembimbing penulis dalam menyelesaikan penelitian buku ini;
6. Bapak Prof. Dr. H. Dadang Kahmad, M.Si sebagai Direktur Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung atas segala dorongan dan perhatiannya yang telah diberikan sehingga penulis berkesempatan untuk melanjutkan serta menyelesaikan studi pada almamater;
7. Bapak Prof. Dr. H. Juhaya S Praja, selaku Ketua Program Studi Hukum Islam Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, yang tak kenal lelah selalu memberikan motivasi dan mencurahkan perhatiannya kepada penulis selama studi dan menyelesaikan buku ini;
8. Bapak Prof. Dr. H. Rachmat Syafe'i, Lc., MA selaku promotor dan pembimbing, yang telah mencurahkan waktu dan memberikan semangat untuk menyelesaikan penelitian buku ini, dengan segala ketulusan yang mendalam;
9. Seluruh dosen, staf dan karyawan, serta civitas akademika Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung yang selalu memberikan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung;

10. Rekan-rekan, sahabat, dan teman sejawat yang telah banyak membantu dan memberikan masukkan dan motivasi kepada penulis sehingga penelitian buku ini dapat diselesaikan pada waktunya;

Akhirnya, secara keseluruhan penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu penulis yang tak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu. Semoga Allah SWT memberikan ganjaran yang setimpal atas segala kebaikan dan pertolongannya bagi penulis.

Penulis menyadari, buku ini masih banyak kekurangan dan oleh karenanya, kritik dan saran semua pihak sangat penulis harapkan. Akhirnya penulis berharap buku ini dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, khususnya dalam pengembangan ilmu hukum Islam. *amiin ya robbal 'alamiin..*

Bandung, April 2019

Ahmad Fathoni

DAFTAR ISI

BAB I

PENDAHULUAN

BAB I
PENDAHULUAN

A. Zakat, dari Zaman Kenabian hingga Zaman Kekinian

Zakat adalah salah satu di antara lima pilar tegaknya bangunan Islam.[1] Ia diterapkan secara efektif pada tahun kedua hijriyah, ketika Nabi Muhammad saw., telah mengemban dua fungsi, yaitu sebagai Rasul Allah dan pemimpin umat. Zakat selain bagian dari ibadah *mahdah fardhiyah*, juga merupakan ibadah *mu'amalah ijtima'iyah* yang memiliki dimensi ekonomi, hukum, sosial dan politik umat Islam.[2] Disamping itu ia juga merupakan bentuk ibadah yang mempunyai keunikan tersendiri, di mana di dalamnya terdapat dua dimensi sekaligus, yakni dimensi kepatuhan atau ketaatan hamba kepada *khalik* (Allah), dan sekaligus dimensi kepedulian terhadap sesama, khususnya hubungan sosial sesama manusia.

Pada masa awal Islam, zakat merupakan salah satu sumber pendanaan negara dan sangat berfungsi efektif dalam memberdayakan serta membangun kesejahteraan umat. Sehingga pada masa Rasulullah saw., dan pemimpin Islam setelahnya tidak menyerahkan urusan zakat kepada kerelaan orang-perorang

---

1 *Ubaidillah bin Musa telah menceritakan kepada kami, ia berkata: telah menginformasikan kepada kami hanzalah bin Abi Sofyan dari Ikrimah bin Khalid dari Ibn Umar r.a. ia berkata: rasulullah SAW telah bersabda: Islam itu dibangun di atas lima pondasi yaitu syahadat bahwa tiada Tuhan selain Allah dan Muhammad SAW adalah utusan Allah, mendirikan shalat, membayar zakat, naik haji dan puasa pada bulan ramadhan. (HR. Bukari)*.Lihat Imam Bukhari. *Shaheh Bukhari, Juz 1*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1981), hlm. 8.

2 Abu Yusuf. *Kitab al-Kharaj*, (Beirut Libanon: Dar al-Ma'rifah, tt), hlm. 76. Abu Ubaid. *Kitab al-Amwal*, (Beirut Libanon: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1986), hlm. 23. Al-Mawardi. *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, cet I, (t. tp: t.p. , 1909), hlm. 113.

semata, tetapi menjadi tanggungjawab pemerintah (lembaga yang ditunjuk oleh negara), baik dalam proses pemungutan maupun pendistribusian.

Pemikiran di atas, memperlihatkan bahwa zakat ditempatkan bukan hanya dalam konteks individual sebagai sebuah bentuk ibadah *karitatif* dalam penunaian pilar ketiga dari lima pilar Islam, tetapi juga sudah menjadi persoalan komunal. Karenanya, pelaksanaan zakat bukan hanya mengandalkan kesadaran personal, tetapi hendaknya mengandung campur tangan komunal, dalam hal ini dilakukan oleh penguasa.[3]

Campur tangan penguasa (pemerintah) dalam mengelola zakat telah diisyaratkan oleh Nabi Muhammad saw., ketika Ia mengutus Muadz bin Jabal ke Yaman.[4] Selanjutnya para petugas yang ditunjuk oleh Nabi itu dibekali dengan petunjuk-petunjuk teknis operasional dan bimbingan serta peringatan keras dan ancaman sanksi agar dalam pelaksanaan dan pengelolaan zakat *amanah* dan benar-benar dapat berjalan dengan sebaik-baiknya.

Hadits yang disampaikan oleh Muadz bin Jabal menceritakan penugasannya ketika ia pergi ke Yaman. Saat itu, ia menunjukkan bahwa pelaksanaan zakat pada periode Madinah tidak lagi hanya diserahkan sepenuhnya pada kesadaran masyarakat muslim, melainkan pemungutan dan pendistribusian zakat dilakukan oleh pemerintah yang berkuasa. Dengan demikian peristiwa sejarah tersebut menunjukan bukti bahwa sejak awal kepemimpinan Nabi Muhammad saw., telah menjadikan zakat dikelola oleh institusi negara. Selain itu, Nabi Muhammad saw. juga telah menunjuk pegawai-pegawai untuk mengkalkulasi dan mengumpulkan zakat tersebut dari kaum muslimin.[5]

Dalam kisah lainnya, Nabi Muhammad saw. juga pernah mengangkat dan menginstruksikan sahabat Umar ibn Khattab, Ibnu Qais, dan ‘Ubadah

---

3 Fuad Zaen, *Kontribusi Zakat bagi Kesejahteraan Masyarakat dan Permasalahannya: sebuah Tilikan Normatif dan Empirik*, dalam *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia; Antara Idealitas dan Realitas*, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008), hlm.13

4 *Diriwayatkan dari Ibnu Abbas Bahwa Nabi saw berkata kepada Muadz ketika diutus ke Yaman, " ...apabila mereka patuh kepadamu untuk (berikrar dua kalimat syahadat), maka beritahukan kepada mereka bahwa Allah mewajibkan zakat kepada mereka pada harta benda mereka, diambil dari orang kaya diantara mereka, lalu dikembalikan kepada yang fakir diantara mereka ...."* (HR. Bukhari Muslim). Lihat, *Shahih Muslim*, (Riyadh: Daar el-Salaam, 2000), hlm. 837

5 A. A. Miftah, *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia,*(Jakarta: Pasca Sarjana IAIN Syarif Hidayatullah, 2005), hlm. 57. Lihat pula dalam Afzalur Rahman. *Islam Ideologi and The way of Life*, (Kuala Lumpur: AS Noordeen), hlm.118.

ibn Tsamit sebagai amil zakat (pengumpul zakat) di tingkat daerah. Mereka bertanggung jawab dan membina para penduduk akan kewajiban membayar zakat. Pada masa Nabi Muhammad saw., ada lima jenis kekayaan yang dikenakan wajib zakat, yaitu: uang, barang dagangan, hasil pertanian (gandum), buah-buahan, dan harta rampasan (*rikaz*).[6]

Disamping menentukan jenis harta yang wajib di bayarkan zakatnya, Nabi Muhammad saw., juga memberikan contoh dan petunjuk operasional pengelolaan zakat. Manajemen operasional tersebut dapat dilihat pada struktur amil zakat, yang terdiri dari: (1) *Katabah* (petugas yang mencatat wajib zakat); (2) *Haasabah* (petugas yang menaksir dan menghitung zakat); (3) *Jubah* (petugas yang menarik, mengambil zakat dari *muzakki*); (4) *Khazanah,* (petugas yang menghimpun dan menjaga harta zakat); dan (5) *Qasamah* (petugas yang menyalurkan zakat pada *mustahik al-zakat*).[7]

Selanjutnya pada masa Abu Bakar Ash-Shiddiq (11-13 H./632-634 M), pelaksanaan dan pengelolaan zakat dilakukan melalui campur tangan langsung khalifah dengan cara mengangkat beberapa petugas (*amil zakat*) di seluruh wilayah kekuasaan Islam. Penduduk yang telah menolak zakat dipandang sebagai pemberontak yang menentang negara sehingga tindakan bersenjata dilakukan untuk melawan mereka sampai mereka sependapat untuk membayar zakat.

Kebijakan politik hukum yang dilakukan oleh Abu Bakar terhadap orang yang enggan membayar zakat, menunjukkan bahwa ia sangat serius dalam menangani masalah zakat dan amat tegas terhadap orang-orang yang tidak mau membayar zakat.[8] Ia mempraktekkan demikian mengikuti pola yang dipakai oleh Nabi Muhammad saw. Di samping itu, ia juga mengangkat beberapa petugas di seluruh kekuasaan Islam waktu itu untuk melakukan pemungutan

6 Lihat QS. 2: 261, QS. 9: 34, QS. 6: 141

7 Mustafa Edwin Nasution, *Pengenalan Ekslusif Ekonomi Islam* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 214.

8 Pernyataan Abu Bakar terhadap suku-suku yang tidak mau mebayar zakat dengan ungkapan " Demi Allah, akan saya perangi mereka yang membedakan antara kewajiban ibadah dan kewajiban membayar zakat, karena zakat urusan dengan harta benda. Ya Allah, jika mereka menghindari kewajiban mereka membayar zakat kepada saya, walau hanya seekor anak kambing, yang seharusnya itu telah mereka bayar kepada Rasulullah, saya akan perangi mereka – saya akan perangi mereka karena penolakannya itu". Lihat dalam Irfan Mahmud Ra'ana, *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar ibn al-Khattab*, (Jakarta: Pustaka Firdaus,1992), hlm. 87-88.

dan penyaluran zakat. Ia juga membuat *Bait al-Mal* di kota Madinah, sebagai bendaharanya adalah Abu Ubaidah. Abu Bakar memberikan zakat itu kepada kaum muslimin yang berhak menerimanya sehingga tidak tersisa sedikitpun.

Pada masa Umar bin Khattab (13-25 H./ 634-644 M), pelaksanaan zakat dilakukan dengan cara selalu mengontrol para petugas amil zakat dan mengawasi keamanan gudang penyimpanan harta zakat. Ia tidak segan-segan mengeluarkan ancaman akan menindak tegas petugas yang lalai atau menyalahgunakan harta zakat. Pada masa Umar bin Khattab, pengelolaan zakat cenderung mengalami kemajuan, yang mana ia juga melakukan pemungutan dan pendistribusian zakat dengan cara menunjuk petugas-petugasnya. Dalam hal ini, ia menunjuk Sufyan bin Malik, sebagai petugas pengelola zakat bersama-sama dengan Muhammad bin Masalamah.[9]

Di samping membentuk kelembagaan dan petugas penarik harta zakat, Umar juga telah melakukan ijtihad dengan menghapus pungutan zakat dari orang fakir-miskin dan memberikan zakat bagi golongan *mu'allaf*, serta tidak memungut zakat '*usyr* (zakat hasil tanaman). Ia beralasan karena zakat merupakan ibadah pasti, mewajibkan *kharaj* (sewa tanah), menerapkan zakat kuda yang tidak pernah terjadi pada masa Nabi Muhammad saw., dan Abu Bakar. Pertimbangan Umar memasukkan kuda sebagai binatang yang wajib dizakatkan, karena pada masa pemerintahan Umar bin Khattab, kuda sudah menjadi binatang yang diperdagangkan. Sedangkan pada masa Nabi Muhammad saw., dan Abu Bakar kuda hanya untuk dipelihara dan tidak diperdagangkan.

Kemudian pada masa Usman bin Affan (24-36 H./ 644-656 M.), seperti juga pada masa khalifah sebelumnya mempunyai perhatian sangat besar terhadap masalah pengelolaan zakat. Bahkan harta Usman sendiri tidak sedikit dikeluarkan untuk memperbesar penerimaan demi kepentingan negara. Bagi Usman bin Affan, urusan zakat ini demikan penting. Oleh karena itu, Ia mengangkat pejabat yang khusus menanganinya yaitu Zaid ibn Tsabit, sekaligus mengangkatnya mengurus lembaga keuangan Negara (*Bait al-Maal*).

9 Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1979), hlm. 82.

Zakat pada masa Usman bin Affan dapat diklasifikasi menjadi dua macam, yaitu: (1) *Zakat al-Amwal al-Zahiirah* (zakat harta benda yang tampak), seperti binatang ternak dan hasil bumi; dan (2). *Zakat al-Amwaal al-Bathiniyyah* (harta benda yang tidak tampak atau tersembunyi), seperti uang dan harta perniagaan. Zakat kategori pertama dikumpulkan oleh pemerintah sebagai bentuk pendapatan devisa negara, sedangkan kategori zakat yang kedua diserahkan kepada individu *mustahik al-zakat*, yang berkewajiban mengeluarkan zakatnya sendiri sebagai bentuk *self assessment*.[10]

Selanjutnya pada masa Ali bin Abi Thalib (36-41 H./ 658-661 M.), penerapan dan pelaksanaan zakat selalu mengikuti kebijaksanaan khalifah-khalifah pendahulunya. Harta zakat yang sudah terkumpul, ia perintahkan kepada petugas supaya untuk segera membagi-bagikannya kepada mereka yang berhak dan sangat membutuhkannya, sehingga tidak terjadi penumpukan harta zakat di *Bait al-Maal*.

Ali bin Abi Thalib melihat bahwa zakat merupakan urat nadi kehidupan bagi pemerintahan dan agama. Ketika ia berjalan-jalan dalam melihat kondisi masyarakatnya, ia bertemu dengan orang-orang fakir miskin dan pengemis tuna netra yang beragama non muslim (Nasrani). Kemudian ia menegaskan bahwa biaya hidup mereka harus di tanggung oleh *Bait al-Maal*. Bahkan ia juga ikut terjun langsung dalam mendistribusikan harta zakat kepada para *mustahik*.[11]

Demikian pula pada masa-masa berikutnya, seperti masa Umar ibn Abd al-Aziz (717-720 M), yang mana ia juga mempunyai perhatian yang besar terhadap petugas zakat. Sewaktu-waktu dia sendiri turun tangan membagi-bagikan harta zakat kepada mereka yang berhak menerimanya, bahkan mengantarkannya ke tempat mereka masing-masing. Pada masa Khalifah Umar ibn Abd al-Aziz, sistem dan manajemen zakat sudah mulai maju dan professional. Jenis ragam harta dan kekayaan yang dikenakan zakat sudah bertambah banyak. Khalifah Umar ibn Abd al-Aziz adalah seorang *mujaddid* pada kurun abad pertama yang mewajibkan zakat atas harta kekayaan yang

10 Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1979), hlm. 8.

11 Abdurrahman Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial,* (Jakarta: PT. Raja Grapindo,1998), hlm. 94.

diperoleh dari penghasilan usaha atau jasa, termasuk gaji, honorarium, dan berbagai *mal al-mustafad* [12] lainnya.[13]

Gambaran umum tentang kebijakan dan operasionalisasi penerapan zakat yang dicontohkan oleh Nabi Muhammad saw., seperti juga telah diaplikasikan oleh para *Khulafa' al-Rasyidin* dan khalifah-khalifah setelahnya pada masa Islam klasik menunjukan bahwa penanganan zakat sepenuhnya menjadi tanggung jawab penguasa (pemerintah).

B. Landasan Teoretis Zakat

Atas dasar itu, penulis memandang landasan teoritis tentang zakat adalah: pertama, sebagai pembenaran agama. Teori ini didasarkan pada QS. 2:147, QS. 10:32 dan QS.18: 29. Kebenaran agama bersifat mutlak dan relatif.[14] Kebenaran mutlak terejawantahkan dalam al-Quran, sedangkan kebenaran relatif adalah hasil usaha manusia dengan akal pikirannya. Kebenaran agama ini dapat dibuktikan oleh teori kebenaran korespondensi[15], koherensi[16] dan pragmatisme.[17]

Zakat berkaitan dengan harta, maka al-Quran memberi sebutan harta dengan istilah "*maal*" yang berarti "cenderung",[18] karena manusia cenderung

---

12 *Mal al-mustafad* adalah kekayaan yang diperoleh oleh seorang muslim melalui bentuk usaha baru yang sesuai dengan syari'at agama, seperti gaji pegawai negeri/swasta, upah karyawan, dokter, advokat dll. Lihat Yusuf Qardawi. *Fiqh Zakat,* (Mesir: Maktabah wahbah, 1994), hlm. 71 dan Elsi Kartika Sari, *Hukum Zakat dan Wakaf,* (Jakarta: PT. Grasindo, 2007), hlm. 34.

13 Yusuf Qardawi. *Fiqh al-Zakat*, cet ke-21, (Mesir: Maktabah wahbah, 1994), hlm. 72.

14 Fathurrahman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*. (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), hlm. 36-37.

15 Teori korespondensi disebut pula dengan teori kesesuaian, teori realisme, dan teori obyektivisme. Dalam teori ini, kaum marxisme membagi kebenaran menjadi dua: dengan kenyataan dalam keseluruhannya; dan kebenaran relatif, yaitu kesesuaian antara pernyataan dengan kenyataan tidak sempurna atau tidak lengkap. Lihat E. Saifuddin Anshari. *Ilmu, Filsafat dan Agama,* Cet.V (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 14 . Pendapat senada juga dikemukakan oleh Fathurrahman Djamil. Menurutnya, kebenaran merupakan kesesuaian antara data atau *statemen* dengan fakta atau realita. Lihat Fathurraman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*, hlm. 23.

16 Teori kebenaran koherensi disebut pula dengan teori subyektivisme dan teori justifikasi (penyaksian), karena ia berpandangan bahwa obyek pengetahuan yang diserap oleh indera tidaklah terlepas dari kesadaran tentang subyek sendiri. Kebenaran pengetahuan tidaklah tergantung kepada real peristiwanya, tetapi tergantung kepada orang yang menyatakan kebenaran itu sendiri. Lihat Fathurrahman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*, hlm. 24

17 Dalam teori pragmatisme, ada sebuah proposisi dinyatakan sebagai sebuah kebenaran apabila ia berlaku, berfaedah dan memuaskan. Kebenaran dibuktikan dengan kegunaannya, hasilnya dan akibat-akibatnya. Lihat Fathurrahman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*, hlm. 24.

18 Lihat QS. Al-'Adiyat ayat : 100.

kepadanya. Selanjutnya penggunaan kata "*shadaqah*" sebagai padanan dari kata "*zakat*" dalam al-Quran, karena makna "*shadaqah*" sendiri merupakan manifestasi atas pengakuan dan pembenaran agama yang melahirkan keyakinan, sehingga timbul kesadaran untuk memberikan sebagian harta yang disayanginya itu dalam bentuk zakat.[19]

Kedua, *tazkiyat al-nafs wa al- mal*. Teori ini berlandaskan pada QS. 9: 103. QS. 17:100 dan QS 70:19. Zakat sebagai upaya *tazkiyat al-nafs wa al-mal* maknanya adalah zakat berfungsi mensucikan jiwa dan ruh *muzakki d*an *mustahik* serta pembebasan, ketergantungan, dan ketundukan mereka terhadap harta benda. Bagi *muzakki*, *tazkiyat al-nafs wa al-mal*, bermakna membersihkan diri dan jiwanya dari berbagai sifat buruk seperti *bakhil*, egois, rakus dan tamak serta membersihkan, mensucikan, dan mengembangkan harta yang dimilikinya. Bagi mustahik, *tazkiyat al-nafs wa al-mal* bermakna terbebas dari sifat dengki, *hasad*, curiga dan kebencian kepada orang kaya. Hilangnya sifat-sifat buruk tersebut, akan mengantarkan *mustahik* tersebut pada sikap terpuji serta bertanggung jawab untuk ikut mengamankan dan mendoakan keselamatan serta pengembangan harta *muzakki.*

Al-Ghazali (450 H-505 H.), memandang jiwa manusia sebagai esensi manusia itu sendiri, sehingga menurutnya keberadaan dan fungsi jiwa sangat penting bagi manusia. Oleh karena itu, *tazkiyat al-nafs* menurutnya bukan hanya terbatas pada *tathhir al-nafs*, tetapi juga pada *tanmiyat al-nafs* (menumbuh-kembangkan jiwa) kearah yang lebih baik.[20] Selain itu, *tazkiyat al-nafs* dimaknai juga dengan *takhliyat al-nafs* dan *tahliyat al-nafs* dalam arti mengosongkan jiwa dari akhlak tercela dan menghiasinya dengan akhlak yang terpuji.[21]

Ketiga, keadilan. Diskursus tentang keadilan menjadi perdebatan panjang antara Mu'tazilah dan Asy'ariyah. Perdebatan tersebut dilatari oleh perbedaan konsepsi tentang tanggung jawab manusia untuk menegakkan keadilan *ilahiyah*.[22],

19 Fuad Zein*, Kontribusi Zakat bagi Kesejahteraan Masyarakat dan Permasalahannya: sebuah Tilikan Normatif dan Empirik*, dalam *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia; Antara Idealitas dan Realitas,* (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008), hlm. 16.

20 ahya Jaya. *Spiritualisasi Islam*, (Jakarta: Ruhama, 1994), hlm. 7

21 azkiyat al-Nafs dari dimensi Akhlak Tasawuf. Lihat Al-Ghozali. *Ihya Ulumuddin*, jilid 2 (Beirut: Darr Ihya al-Kutub al-Arabiyah, t.t.), hlm. 2

22 Mumtaz Ahmad (ed). *Masalah-masalah Teori Politik Islam*, (Bandung: Mizan, 1994), hlm. 154-155.

Dalam teologi Mu'tazilah, keadilan merupakan pokok akidah setelah tauhid. Keadilan dalam teologi Mu'tazilah mengandung dua pengertian: pertama, keadilan berarti perbuatan; dan kedua, keadilan yang berarti pelaku perbuatan. Jika yang dimaksud keadilan itu perbuatan, maka berarti setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh pelakunya agar dimanfaatkan oleh orang lain. Adapun apabila keadilan itu berarti pelaku perbuatan, maka berarti Allah tidak berbuat buruk atau jelek (*al-Qubh*). [23]

Teori keadilan Mu'tazillah tersebut di atas telah melahirkan dua teori, yaitu: Teori *al-salah wa al-'aslah*; dan teori *al-Husn wa al-Qubh*. Kedua teori tersebut dikembangkan lagi menjadi dua pernyataan. Pernyataan pertama," Allah tidak berbuat sesuatu tanpa hikmah dan tujuan". Perbuatan tanpa tujuan adalah sia-sia dan percuma. Sedangkan pernyataan yang kedua, "segala sesuatu dan perbuatan itu mempunyai nilai subyektif sehingga dalam perbuatan baik, seperti adil dan jujur, terdapat sifat-sifat yang menjadi perbuatan baik. Demikian halnya dalam perbuatan buruk. Sifat-sifat itu dapat diketahui oleh akal sehingga masalah baik dan buruk adalah masalah akal.[24]

Berkenaan dengan pandangan di atas, golongan Asy'ariyah justru menolak gagasan Mu'tazilah tentang otoritas akal. Menurut mereka, perbuatan baik dan buruk itu adalah sebagaimana Allah tentukan, dan adalah angkuh menilai Allah berdasarkan kategori-kategori yang diberikan-Nya untuk mengarahkan kehidupan manusia.[25]

Terkait dengan gagasan keadilan di atas, kewajiban zakat tampaknya bukan hanya untuk tujuan kesejahteraan fakir dan miskin semata-mata, tetapi juga untuk menciptakan keharmonisan dan kebaikan antara *muzakki* dan *mustahik* sebagai wujud keadilan. Selain itu, zakat juga ditujukan untuk menciptakan keadilan sosial, di mana distribusi kekayaan dapat berjalan secara adil serta untuk membangun pertumbuhan ekonomi sekaligus pemerataan pendapatan. Teori ini didasarkan pada QS. 2 : 195 dan QS. 59 : 7.

Keempat, teori solidaritas sosial memiliki tujuan untuk kemanusiaan dan keislaman. Manusia adalah makhluk sosial. Dalam menjalani kehidupannya,

---

23 Juhaya S. Praja. *Filsafat Hukum Islam*, (Bandung: LPPM UNISBA, 1995), hlm. 75
24 Juhaya S. Praja. *Filsafat Hukum Islam*, (Bandung: LPPM UNISBA, 1995), hlm. 75
25 Mumtaz Ahmad (ed). *Masalah-masalah Teori Politik Islam*, (Bandung: Mizan, 1994), hlm. 156

manusia melakukan berbagai interaksi dengan manusia lainnya. Mereka hidup saling memerlukan dan membutuhkan antara satu manusia dengan manusia lainnya. Dalam proses interaksi tersebut selalu terjadi *take and give*. Karena itu manusia tidak dapat hidup sendiri tanpa bantuan masyarakatnya. Sekian banyak pengetahuan yang diperoleh oleh manusia adalah ia peroleh dari masyarakatnya.

Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa zakat mempunyai tujuan-tujuan yang bersifat sosial. Zakat diwajibkan oleh agama Islam dalam rangka untuk membantu orang-orang yang kebetulan mengalami nasib tidak mujur karena berbagai faktor yang melatarbelakanginya. Dengan zakat itu, diharapkan dapat mengangkat mereka dari ketidak mujuran itu. Zakat merupakan jaminan sosial bagi mereka. Dengan adanya jaminan sosial bagi mereka. Mereka tidak terlantar atau ditelantarkan begitu saja. Mereka diperlakukan selayaknya sebagai seorang manusia. Mereka tidak perlu sampai menengadahkan tangan untuk meminta ke sana kemari, apalagi menjadi pengemis sebagai profesi. Kaum fakir dan miskin adalah tanggung jawab bagi orang-orang kaya melalui kewajiban zakat yang harus dikeluarkan.[26]

Di samping itu, zakat oleh *muzakki* untuk orang-orang miskin akan memberikan keuntungan dan memberi efek positif bagi berbagai pihak (*multiplier effect*), menumbuhkan kesuburan kehidupan sosial ekonomi masyarakat secara adil dan merata. Dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi masyarakat, maka secara otomatis akan mendorong lancarnya perputaran modal dan meningkatkan pertumbuhan perekonomian pada umumnya. Zakat yang diterima oleh kaum fakir miskin, pada gilirannya akan berdampak positif untuk meningkatkan daya beli masyarakat terhadap produk milik *muzakki*.

Kelima, pengentasan kemiskinan. Manusia adalah keturunan dari satu nenek moyang yaitu Adam dan Hawa. Sehingga antara satu manusia dengan manusia yang lain pada hakikatnya masih memiliki pertalian darah. Hubungan pertalian darah ini menunjukkan bahwa antara manusia satu dengan manusia yang lain adalah bersaudara. Pertalian darah ini akan lebih kokoh dan kuat lagi jika diikat dengan kesamaan akidah dan kebersamaan dalam keberagamaan.

26 Lihat QS. 70 : 24-25, QS. 51 : 19, QS. 2 : 273.

Hubungan persaudaraan itu bukan hanya terbatas pada bentuk memberi dan menerima atau pertukaran manfaat, tetapi lebih jauh lagi dari pada itu semua yaitu belas kasih sayang, dan mencintai sesamanya. Oleh karena itu, Islam telah menetapkan bahwa menghidupkan seorang manusia saja dapat dipandang sebagai menghidupkan seluruh umat manusia.

Zakat diwajibkan oleh agama, tidak semata kepedulian sosial seorang muslim terhadap orang fakir dan miskin. Lebih dari itu, zakat ternyata memiliki fungsi yang sangat setrategis dalam konteks sistem ekonomi Islam, yaitu sebagai salah satu instrumen untuk mengatasi kemiskinan, pemecahan masalah ekonomi umat dan mengangkat harkat dan martabat fakir miskin. Berkurangnya kemiskinan dalam masyarakat berdampak pada kurangnya tindak kriminal, pelacuran, konflik sosial dan sebagainya yang pada akhirnya memberikan rasa aman bagi masyarakat secara luas. Atas dasar itu, secara aksiologis zakat, sesuai dengan tujuan hukum Islam (*maqhasid al-syari'ah*).[27]

Pendayagunaan zakat bagi kesejahteraan fakir miskin tampaknya tidak terlepas dari peran amil,[28] yang dewasa ini dikenal sebagai lembaga pengelola zakat (Badan Amil Zakat Nasional dan Lemabga Amil Zakat). Pengelola zakat tidak saja sekedar membagikan dana zakat kepada *mustahik*, tetapi ia dituntut oleh *syari'at* untuk mengembangkan kebijakan kelembagaan yang berkaitan dengan pendayagunaan zakat. Sebagai sebuah institusi, maka terhadap pengelola zakat, ada keharusan untuk mengembangkan organisasi pengelola zakat. Dan mengembangkan organisasi merupakan fungsi dari manajemen, yaitu: perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, pengkoordinasian dan pengawasan.[29]

27 Al-Syathibi. *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, Juz II,(Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, t.t.), hlm. 7

28 Menurut Quraish Shihab, bahwa ayat tentang amil pada QS.9: 60 yang didalamnya terdapat kata *"alaiha"* mengandung arti bahwa para pengelola itu melakukan kegiatan mereka dengan sungguh-sungguh dan mengakibatkan keletihan karena kata" *'ala*" mengandung makna penguasaan dan pemantapan atas sesuatu. Quraish Shihab. *Tafsir al-Misbah*, vol.1,(Jakarta: Lentera Hati, 2002), hlm. 597.

29 Louis Allen, *Management and Organization*, (New York: Mc Graw Hill Book, 1958) hlm. 18.

C. Perundang-Undangan Zakat di Indonesia

Bergulirnya era reformasi, di mana lahir era baru dalam perjalanan bangsa Indonesia, secara tidak langsung telah memberikan jalan baru bagi pembaharuan zakat dengan lahirnya Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang tersebut setelah selama kurang lebih 12 tahun telah menjadi payung hukum dalam pengelolaan zakat, pada tahun 2011 diamandemen dengan lahirnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Amandemen dilakukan karena Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dirasa kurang optimal sebagai payung hukum pengeloaan zakat dan memiliki kelemahan dalam menjawab permasalahan zakat di tanah air.[30] Selain itu, amandemen dilakukan, karena UU No.38 Tahun 1999 dinilai berpotensi menghambat perkembangan zakat, karena tidak adanya pemisahan yang jelas antara fungsi regulasi, pengawasan dan pelaksanaan dalam mengelola zakat.[31]

Dalam pada itu pasal-pasal yang termaktub di dalamnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, sehingga butuh pembaruan. Oleh karena itu, pada tanggal 25 Nopember 2011 Presiden Susilo Bambang Yudoyono menandatangani Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-Undang ini resmi diundangkan dan masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 115. Dalam waktu yang relatif lama (27 bulan), Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada tanggal 14 Februari 2014 dan masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5508.

Lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menggantikan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 yang sebelumnya telah menjadi payung hukum pengelolaan zakat di Indonesia. Undang-undang ini lahir tidak lepas dari pertimbangan konstitusi bahwa negara

30 M. Busro anggota Komisi VIII DPR RI dari Fraksi Golongan Karya (Golkar).

31 Jaih Mubarok dkk, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat (Efektifitas UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat),* (Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM, 2011), hlm. vi.

menjamin kemerdekaan penduduk untuk beribadah menurut agamanya dan untuk memberikan aturan hukum setingkat undang-undang bagi upaya pendayagunaan pengelolaan zakat.[32]

Lahirnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, diikuti dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan lainnya baik terkait dengan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 dan keputusan-keputusan lainnnya, seyogyanya pengelolaan zakat yang bertujuan untuk mensejahterakan umat, memberdayakan umat dan meminimalisir angka kemiskinan dapat tercapai dengan baik dan terprogram secara sistematis. Namun ironisnya kemiskinan, baik di perkotaan maupun di pedesaan masih menyelimuti kehidupan umat Islam di Indonesia. Faktanya adalah antara lain: (1) 28,07 juta orang (11,37) persen angka kemiskinan di Indonesia tahun 2013,[33] mayoritas umat Islam; (2) di media elektronik dan surat kabar dapat disaksikan terjadinya antrian yang berdesak-desakan, bahkan hingga jatuh korban meninggal, hanya untuk mendapatkan zakat fitrah dari *muzakki* pada setiap bulan Ramadhan; (3) antrian dan desak-desakkan untuk mendapatkan 2 kg daging kurban pada setiap *ied al-qurban;* (3) menjamurnya pengemis dan peminta-minta baik di perkotaan maupun pedesaan; dan (4) tindakan kriminal yang diakibatkan tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya dan lain sebagainya.

Atas dasar pertimbangan di atas, keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai alat kekuasaan negara (pemerintah), pada tataran impelementasinya tampaknya belum memiliki daya ikat dan daya paksa, terutama dalam upaya memberikan kesejahteraan kepada fakir-miskin. Oleh karena itu, penulis memandang perlunya pengkajian lebih lanjut mengenai pengelolaan zakat yang dilihat dari berbagai sudut pandang. Hal ini didasarkan kepada beberapa pertimbangan sebagai berikut:[34] (1) untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayar zakat, pengelola (amil) dan

---

32 Jazuni. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 412.

33 Badan Pusat Statisitik melaporkan " Pada bulan Maret 2013, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 28,07 juta orang (11,37 persen), berkurang sebesar 0,52 juta orang dibandingkan dengan penduduk miskin pada September 2012 yang sebesar 28,59 juta orang (11,66 persen).

34 Lihat Yusuf Qardlawi. *Musykilah al-Faqr wa Kaifa 'alajaha al-Islam*, cet II, (Mesir: Maktabah Wahbah, 1975), hlm. 85-90. Lihat pula Yusuf Qardawi. *Fiqh al-Zakat*, cet ke-21, (Mesir: Maktabah wahbah, 1994), hlm. 46.

penerima zakat (*mustahik al-zakat*); (2) menjaga perasaan rendah diri para *mustahiq* zakat apabila langsung menerima haknya dari para wajib zakat; (3) untuk mencapai efisiensi, efektifitas, dan sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat; dan (4) untuk memperlihatkan eksistensi *syi'ar* Islam dalam semangat penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang Islami.

Demikian halnya mengacu kepada teori keadilan distributif yang digagas oleh Jhon Rawls[35] telah menjelaskan bahwa hakikat keadilan adalah *the difference principle and the princple of fair and equality of opportunity*, di mana perbedaan sosial dan ekonomi harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang kurang beruntung. Dalam terminologi hukum Islam, keadilan menjadi inti dan banyak diaktualisasikan dalam ayat-ayat al-Quran yang berkaitan dengan kemaslahatan dan keadilan, diantaranya QS. al-Nisaa' (4) : 58 dan 135. QS. al-Maidah (5) : 8, al-An'am (6) : 90 dan al-Syuro (42) : 15.

D. Persoalan Pokok Zakat di Indonesia

Penelitian yang diberi judul *Zakat Sebagai Piranti Distribusi Pendapatan dan Peningkatan Kesejahteraan Fakir-Miskin Melalui Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, bermula dari keinginan penulis untuk memperoleh suatu jawaban komprehensif terhadap eksistensi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, baik sebagai produk legislasi maupun sebagai alat kekuasaan negara yang memiliki kekuatan hukum. Namun demikian, jika dilihat dari segi daya ikat dan daya paksanya, UU tersebut nampaknya belum optimal dalam hal memberikan kesejahteraan fakir-miskin di Indonesia. Mengacu kepada preposisi tersebut, penulis menduga ada kemungkinkan muncul sejumlah permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

Pertama, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam sistem hukum Indonesia diinduksi dari konsep hukum ekonomi

35 Jhon Rawls. *A. Theory of Justice*. (London: Oxford University Press, 1973), hlm. 53

Islam, namun dilihat dari segi materi dan substansi hukum tampaknya belum terumuskan secara sistematis, baik pada tataran konsepsional maupun institusional, sehingga mekanisme pengelolaan zakat bagi kesejahteraan fakir-miskin di Indonesia perlu dikaji secara secara memadai;

Kedua, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan ketentuan yang mengatur pengelolaan zakat di Indonesia, namun pada tingkat implementasinya tampaknya belum memiliki daya ikat dan daya paksa, terutama dalam upaya optimalisasi fungsi zakat dalam rangka distribusi pendapatan dan kesejahteraan fakir-miskin di Indonesia;

Ketiga, keberadaan lembaga-lembaga pengelola zakat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bertujuan untuk kesejahteraan fakir-miskin di Indonesia, namun dalam kenyataan jumlah angka kemiskinan di Indonesia masih relatip tinggi, padahal lembaga-lembaga pengelola zakat, baik yang dibentuk oleh pemerintah maupun masyarakat saat ini berkembang dengan cukup pesat;

Keempat, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan semua peraturan teknis pelaksanaannya, berfungsi untuk memayungi semua Lembaga Pengelola Zakat (LPZ) baik yang dikelola oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ). Namun dalam praktiknya, keberadaan lembaga-lembaga pengelola zakat tersebut nampaknya belum berfungsi dan belum berjalan dengan baik, sehingga pengelolaan zakat menjadi kurang optimal.

Mengacu kepada identifikasi masalah di atas, penulis dapat merumuskan masalah penulisan bahwa secara ideal zakat dan pengelolaannya berfungsi dalam rangka distribusi pendapatan dan peningkatan kesejahteraan fakir-miskin melalui peraturan perundang-undangan, telah menumbuhkan lembaga-lembaga pengelola zakat. Namun faktanya keberadaan lembaga-lembaga tersebut hingga saat ini belum mampu mengoptimalkan fungsi-fungsi zakat dalam distribusi pendapatan dan mensejahterakan fakir-miskin di Indonesia.

Pertanyaan selanjutnya, yang keseluruhan jawabannya kemudian menjadi isi pokok dan pemikiran buku ini adalah:

1. bagaimana latar belakang lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dan konsep zakat yang diatur dalam Undang-Undang tersebut?

2. mengapa keberadaan lembaga-lembaga pengelola zakat yang diatur dalam UU No.23 Tahun 2011 belum efektif bagi tujuan distribusi pendapatan dan kesejahteraan fakir miskin di Indonesia?
3. bagaimana strategi dan langkah yang tepat untuk mengefektifkan pengelolaan zakat bagi upaya optimalisasi fungsi zakat dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan fakir miskin di Indonesia?

Penulis berharap, penulisan yang keseluruhan jawabannya dituangkan dalam buku ini dapat memiliki daya guna sebagai berikut.

1. Secara akademis, penulisan ini berguna: pertama, untuk memperkuat dan mendukung hasil penulisan sebelumnya yang telah menjelaskan tentang zakat dalam persfektif undang-undang dalam mensejahterakan fakir-miskin dan implementasinya pada institusi sosial keagamaan di Indonesia, baik secara interdisipliner maupun multidisipliner; dan kedua, konsep dan teori-teori pengelolaan zakat dalam upaya distribusi pendapatan dan peningkatan kesejahteraan fakir miskin diharapkan berguna sebagai pengembangan wacana keilmuan di dalam kajian hukum Islam dan pranata sosial Islam serta memperkaya khazanah kajian zakat di Indonesia;
2. Secara praktis, penulisan ini berguna: pertama, untuk memberikan saran, masukan, pertimbangan dan acuan bagi pemerintah dalam usaha meningkatkan pemberdayaan zakat di masa-masa yang akan datang, sehingga angka kemiskinan di Indonesia dapat dikurangi dan fakir-miskin tersejahterakan. Temuan-temuan penting dalam penulisan ini diharapkan pula dapat menjadi landasan bagi pemerintah untuk berani berbuat dalam rangka optimalisasi penanganan zakat di Indonesia; dan kedua, institusi sosial keagamaan dan organisasi kemasyarakatan diharapkan dapat melakukan pembenahan sistem pelayanan umat dalam pengelolaan dan pendayagunaan potensi zakat umat sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

E. Narasi-Narasi, Kajian Pustaka, dan Telaah Penulisan Tentang Zakat

Studi mengenai zakat dan peran kelembagaannya telah banyak dilakukan baik dalam bentuk skripsi, tesis, dan disertasi, serta sejumlah buku teks dan juga buku pedoman tentang manajemen pengelolaan zakat. Beragam tulisan tentang zakat dan kelembagaannya tersebut ditulis dalam beragam bentuk, baik yang terkait dengan zakat dan kemiskinan sebagai instrumen pemberdayaan ekonomi umat, pendayagunaan zakat untuk usaha produktif, maupun peran kelembagaan zakat dalam pengelolaan zakat.

Khusus mengenai peran lembaga zakat, terdapat beberapa studi dan juga kajian yang dapat dikemukakan, yaitu:

1. Muhammad dan Ridwan Mas'ud, 2005. *Zakat & Kemiskinan; Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*, Buku, UII Press. Dalam buku ini, Muhammad dan Ridwan Mas'ud, mencoba mengungkapkan berbagai aspek zakat dengan penekanan bahwa zakat sebuah bentuk ibadah yang unik, karena langsung menyentuh dua dimensi vertikal dan horizontal (dunia dan akhirat). Dari sisi duniawi, zakat berpotensi memberikan kesejahteraan kepada umat lewat mekanisme yang natural dan indah. Persoalannya bahwa sebagian besar umat belum memahami fungsi zakat secara baik dan ini berimplikasi pada pengimplementasiannya;
2. Dail Hikam, 2004. *Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif*, Disertasi Ilmu Agama Islam UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, tidak diterbitkan. Dalam penulisannya, Dail Hikam mengemukakan bahwa pendayagunaan zakat untuk usaha produktif merupakan persoalan yang terkait dengan tujuan syari'at dan kemaslahatan hidup umat Islam sehingga peran amil dalam persoalan ini sangat setrategis. Oleh karenanya kerja keras, keterampilan dan profesionalisme menjadi kunci kesuksesan. Dalam penulisannya pula, ia mengemukakan bahwa pasal 16 dan 17 UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat telah relevan dengan *maqoshid al-syari'ah* dan pandangan mayoritas ulama;
3. A.A. Miftah, 2005. *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia*, Disertasi Ilmu Agama Islam UIN Syarif Hidayatullah Jakarta,

tidak diterbitkan. Dalam penulisan ini, A.A. Miftah mengemukakan bahwa zakat dijadikan sebagai sumber pendapatan bagi daerah, sungguhpun telah hadir Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat belum sepenuhnya mencerminkan zakat sebagai hukum *diyani* dan *qada'i*. Oleh karenanya menjadikan zakat sebagai hukum *diyani* dan *qada'i* dalam konteks negara Indonesia belum sepenuhnya sehingga menurutnya UU. No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat segera disempurnakan dan jika perlu di ubah menjadi "Undang-Undang Zakat";

4. Sjechul Hadi Permono, 1988. *Pendayagunaan Zakat Disamping Pajak dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Disertasi Ilmu Agama Islam IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, tidak diterbitkan. Focus masalah yang dibahas oleh Sjechul Hadi Permono dalam disertasinya adalah mengenai persamaan zakat dan pajak, penggunaan zakat untuk pembangunan nasional dan pemerintah sebagai amil zakat. Pemerintah sebagai amil zakat, maka punya kewajiban untuk memaksa rakyatnya yang muslim untuk membayar zakat;
5. Didin Hafidhuddin, 2001. *Zakat dalam Perekonomian Modern*. Disertasi Ilmu Agama Islam IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, diterbitkan oleh Gema Insani Press. Disertasi ini memfocuskan pembahasannya pada masalah-masalah sumber-sumber zakat dalam perekonomian modern dengan pendekatan pada teori-teori ekonomi;
6. Abdurrahman Qadir, 1998. *Zakat Dalam Dimensi Ibadah mahdhah dan Sosial.* Disertasi Ilmu Agama Islam IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, diterbitkan oleh RajaGrapindo Persada. Focus pembahasan dalam disertasi ini adalah penelaahan zakat dilihat dari konsep keadilan dengan pendekatan filsafat dan tafsir kontekstual;
7. Dasril, 2000. *Upaya Bazis DKI Jakarta Mengatasi Kemiskinan di Jakarta Pusat.* Disertasi Ilmu Agama Islam IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, tidak diterbitkan. Focus masalah yang dibahas Dasril dalam disertasi ini adalah pengelolaan zakat yang dilakukan BAZIS DKI Jakarta, upaya-upaya yang telah dilakukan serta faktor pendukung dan penghambatnya;

8. N. Oneng Nurul Bariyah, 2010. *Kontekstualisasi Total Quality Management dalam Lembaga Pengelola Zakat untuk Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Prinsip dan Praktik).* Disertasi Pengkajian Islam Konsentrasi Ekonomi Islam UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, tidak diterbitkan. Focus masalah dalam disertasi ini pada keharusan menerapkan manajemen mutu pada Lembaga Pengelola Zakat dalam memberdayakan ekonomi masyarakat, yang meliputi: Kepemimpinan, perencanaan strategis, pengelolaan *muzakki* dan *mustahik*, pengukuran, analisis dan manajemen pengetahuan, sumber daya amil, dan pencapaian hasil. Disamping itu, pengelola zakat harus memegang teguh prinsip-prinsip syari'ah dalam mewujudkan nilai-nilai keadilan distributif untuk mewujudkan *maqashid al-syari'ah;*
9. Hamzah, 2009. *Pendayagunaan Zakat pada Badan Amil Zakat Nasional dalam Peningkatan Kesejahteraan Umat*. Disertasi Ilmu Agama Islam UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, tidak diterbitkan. Focus masalah dalam disertasi ini tentang peran Baznas dalam melakukan pendayagunaan zakat bagi kesejahteraan umat dan kendala-kendala yang dihadapinya, baik internal maupun eksternal;
10. Sofwan Idris, 1997. *Gerakan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat*, Buku, Citra Putra Bangsa. Dalam bukunya, Sofwan Idris menjelaskan berbagai aspek tentang fungsi zakat dalam pemberdayaan ekonomi umat, sekaligus menjelaskan bagaimana zakat digerakkan dan diberdayakan;
11. Mohammad Daud Ali, 1988. *Sistem Ekonomi Islam; Zakat dan wakaf.* Buku, UI Press. Buku ini menjelaskan zakat dan wakaf dari sudut pandang ilmu ekonomi, dimana zakat dan wakaf merupakan salah satu sistem ekonomi Islam. Oleh karenanya zakat dan wakaf perlu dikelola secara profesional;
12. Masdar F. Mas'udi, 1993. *Agama Keadilan; Risalah Zakat (pajak) Dalam Islam.* Buku, Pustaka Firdaus. Buku ini mengkaji bahwa Islam sebagai agama keadilan. Hal itu bisa dilihat bagaimana peran zakat pada masa Nabi dan penerusnya dipraktikkan;
13. Widyawati, 2011. *Filantropi Islam dan Kebijakan Negara Pasca- Orde Baru; Studi tentang Undang-undang Zakat dan Undang-undang Wakaf.*

Buku, Arsad Press. Buku ini menjelaskan tentang hubungan Islam dengan negara pasca Orde Baru, dimana dengan disahkannya dua undang-undang filantropi (UU tentang zakat dan UU tentang wakaf) bahwa negara tidak sekedar mengakomodasi, tetapi juga berupaya mengintegrasikan masalah itu ke dalam Undang-Undang RI.

Keseluruhan karya-karya tersebut di atas, walaupun mengkaji persoalan zakat akan tetapi sangat berbeda dengan pokok persoalan dan kajian yang menjadi perhatian penulis dalam penulisan ini. Namun karya-karya tersebut akan dijadikan referensi dalam penulisan buku ini. Salah satu karya yang agaknya mendekati persoalan dengan persoalan yang akan penulis kaji dalam buku ini adalah karya A.A. Miftah. A.A. Miftah dalam kesimpulannya bahwa Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat belum sepenuhnya mencerminkan sebagai hukum *diyani* dan *qada'i* dengan menggunakan teori hubungan agama dan negara. Sementara kajian tentang optimalisasi fungsi zakat dalam peraturan perundangan dalam rangka distribusi kekayaan dan kesejahteraan fakir miskin, sejauh ini belum tampak dikaji sebagai suatu kajian tersendiri.

Oleh karena itu, untuk membedakan kajian disertasi yang telah ditulis sebagaimana dipaparkan di atas, dengan yang penulis lakukan dapat dilihat dalam matrik di bawah ini:

Tabel 1
Matrik Kajian Pustaka Penelitian tentang Zakat di Indonesia

NO	PENULIS, JUDUL, TAHUN	UNIT ANALISIS (OBYEK)	TEORI	METODE	SIMPULAN
01	Dail Hikam, *Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produk-tif*, 2004.	Relevansi pasal 16 dan 17 UU N0. 38/1999 dengan Hukum Islam tentang Pendayagu naan zakat produktif.	Teori *Maslahah* dan *Maqoshid al-Syari'ah.*	Deskriptif Normatif	Kerja keras, keterampilan dan profesio-nalisme menjadi modal sukses pemberdaya-an zakat.

02	A.A. Miftah, *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia*, 2005	UU No.38/1999 Persfektif *Diyani* dan *Qada'i.*	Teori Hubungan Agama dan Negara, Teori *Maslahah,* dan Teori Hubungan Hukum dan Kekuasaan	Deskriptif Normatif	UU No.38/99 belum sepe-nuhnya mencermin kan zakat sebagai hukum *diyani* dan *qada'i*, karenanya perlu diubah menjadi UU Zakat.
03	Sjechul Hadi Permono, *Pendayagunaan Zakat Disamping Pajak dalam Rangka Pembangunan Nasional,* 1988.	Persamaan zakat dan pajak untuk pembangunan nasional dan pemerintah sebagai amil.	Teori Kekuasaan negara dan Teori *Qiyas*	Deskriptif Normatif	Pemerintah RI sebagai Amil Zakat relevan dengan Konsep *"al-Amilina alaiha"*
04	Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, 2001	Sumber-sumber zakat dalam perekonomian modern.	Teori-teori ekonomi, teori manajemen dan teori pendaya-gunaan	Deskriptif Normatif	Harta dari zakat sebagai sumber perekonomian modern
05	Dasril, *Upaya Bazis DKI Jakarta Mengatasi Kemiskinan di Jakarta Pusat*, 2000.	Pengelolaan Zakat BazisDKI Jakarta, upaya, pendukung dan peng-hambatnya.	Teori mana-jemen dan Teori pendayagunaan	Deskriptif Normatif	Kendala dalam pengentasan kemiskinan, karena tidak berfungsinya pengawasan dan pembinaan Bazis

06	N. Oneng Nurul Bariyah, *Kontekstualisasi Total Quality Management dalam Lembaga Pengelola Zakat untuk Pemberdayaan Masyarakat (Prinsip dan Praktik)*, 2010	Penerapan TQM pada Lembaga Pengelola Zakat	Teori keadilan distributif dan teori maqashid al-syari'ah.	Deskriptif Normatif	Kurang berhasilnya LPZ dalam memberda yakan masyarakat, karena prinsip-prinsip manajemen kurang diperhatikan
07	Hamzah, *Pendayagunaan Zakat pada Baznas dalam Peningkatan Kesejahteraan Umat*, 2009.	Peran Baznas dalam pem-berdayaan ekonomi umat	Teori Partisipatif, teori manajemen dan teori struktural fungsional	Deskriptif Normatif	Baznas telah melibatkan stakeholder dalam pengelolaan zakat
08	Ahmad Fathoni, *Zakat Sebagai Piranti Distribusi Pendapatan dan Peningkatan Kesejahteraan Fakir Miskin melalui Peraturan*	Optimalisasi fungsi zakat dalam mendistribusikan pendapatan dan mensejahtera-kan masyarakat melalui UU No. 23 / 2011.	Teori Kredo, Teori Otoritas Hukum, Teori Keadilan Sosial, Teori Tanggung Jawab Negara, Teori Konstitusi Indonesia dan	Yuridis Normatif	Kesejahtera an fakir miskin sebagai salah satu dari fungsi zakat akan berjalan dengan baik, jika instrumen
	Perundang2an di Indonesia		Teori Penegakan Hukum,		hukum, institusi hukum dan budaya hukum masyarakat oftimal dan penegakan hukum bekerja dg baik.

BAB II

KERANGKA TEORI OPTIMASI ZAKAT MELALUI PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

BAB II
KERANGKA TEORI OPTIMASI ZAKAT MELALUI PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Substansi penelitian yang kemudian penulis jadikan buku ini adalah mengenai optimalisasi fungsi zakat dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan fakir miskin di Indonesia. Oleh karena itu studi ini merupakan studi yang mencoba untuk memahami kedudukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dari sudut pandang sistem hukum yang meliputi struktur hukum, substansi hukum dan kultur (budaya) hukum masyarakat Indonesia. Dan dalam upaya untuk bisa memahami permasalahan-permasahan di atas dengan baik, maka terdapat beberapa teori yang penulis gunakan sebagai pangkal tolak dan sudut pandang dalam memahami obyek yang diteliti.

A. Teori Kredo dan Teori Otoritas Hukum

Teori utama (*grand theory*) yang digunakan penulis dalam menjelaskan tentang zakat dalam rangka distribusi pendapatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan, adalah **teori kredo** dan **teori otoritas hukum.** Dalam terminologi hukum Islam, makna *kredo* sama dengan *syahadah*, yang berarti persaksian. Menurut teori kredo, seseorang yang menganut suatu keyakinan atau agama diharuskan tunduk dan patuh kepada hukum agama yang dianutnya. Landasan filosofis lahirnya teori kredo adalah kesaksian seseorang untuk menjadi muslim dengan mengucapkan

dua kalimat *syahadah* sebagai konsekwensi logis dari pengucapan kredonya.[1] Teori kredo dalam hukum Islam didasarkan kepada QS 1 : 5.

إِيَّاكَ نَعْبُدُ وَإِيَّاكَ نَسْتَعِينُ ﴿٥﴾

Hanya Engkaulah yang kami sembah, dan hanya kepada Engkaulah kami meminta pertolongan.[2]

Pada makna ayat di atas, terdapat lafazh *na'budu* yang diambil dari kata *'ibadah* yang berarti kepatuhan dan ketundukkan yang ditimbulkan oleh perasaan terhadap kebesaran Allah, sebagai Tuhan yang disembah, karena berkeyakinan secara total bahwa Allah mempunyai kekuasaan yang mutlak terhadapnya. Sedangkan lafazh *nasta'iin* yang berarti meminta pertolongan, diambil dari kata *isti'anah* yang berarti mengharapkan bantuan untuk dapat menyelesaikan suatu pekerjaan yang tidak sanggup dikerjakan dengan tenaga sendiri.

Dipertegas dengan QS. 13 : 30:

كَذَٰلِكَ أَرْسَلْنَاكَ فِي أُمَّةٍ قَدْ خَلَتْ مِنْ قَبْلِهَا أُمَمٌ لِتَتْلُوَ عَلَيْهِمُ
الَّذِي أَوْحَيْنَا إِلَيْكَ وَهُمْ يَكْفُرُونَ بِالرَّحْمَٰنِ ۚ قُلْ هُوَ رَبِّي لَا إِلَٰهَ إِلَّا هُوَ
عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ مَتَابِ ﴿٣٠﴾

Demikianlah, kami telah mengutus kamu pada suatu umat yang sungguh Telah berlalu beberapa umat sebelumnya, supaya kamu membacakan kepada mereka (al-Quran) yang kami wahyukan kepadamu, padahal mereka kafir kepada Tuhan yang Maha Pemurah. Katakanlah: «Dia-lah Tuhanku tidak ada Tuhan selain Dia; hanya kepada-Nya aku bertawakkal dan hanya kepada-Nya aku bertaubat».[3]

1 Juhaya S. Praja. *Teori-teori Hukum- Suatu Telaah Perbandingan dengan Pendekatan filsafat* (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati, 2009), hlm. 107, lihat pula Juhaya S. Praja. Filsafat Hukum Islam, (Bandung: LPPM UNISBA, 1995), hlm. 133.

2 QS. 1 : 5 dalam CD Qur'an in Word.

3 QS. 13 : 30 dalam CD Qur'an in Word.

Berpijak kepada kedua makna ayat di atas, seseorang yang telah mengaku dirinya menjadi muslim diharuskan baginya untuk tunduk dan patuh kepada hukum Islam disebabkan ia telah terikat kepada suatu perjanjian hukum untuk mengikuti hukum agama Islam. Dalam ranah kajian filsafat hukum Islam, teori kredo merupakan turunan dari prinsip ketuhanan (*al-tauhid*), yang mana prinsipnya setiap muslim diharuskan tunduk dan patuh kepada apa-apa yang diperintahkan Allah dalam al-Quran dan Rasul dalam Sunnah-Nya.

Teori utama lainnya yang mendukung teori kredo adalah teori autoritas hukum yang diperkenalkan oleh H.A.R. Gibb.[4] Ia mengatakan bahwa seseorang harus tunduk kepada hukum agama yang dianutnya (*someone has an obligation to obey his own religious rules*). Dengan kata lain, makna filosofis yang terkandung dalam pernyataan tersebut menunjukkan bahwa seseorang yang mengaku dirinya muslim jelas mempunyai kewajiban untuk tunduk, taat, dan patuh kepada hukum agama yang dianutnya. Jika dianalisis lebih mendalam, penekanan teori otoritas hukum memiliki efistimologi yang sama dengan teori kredo, yakni sama-sama menekankan kewajiban untuk tunduk dan patuh kepada hukum agama yang diyakininya. Atas dasar itu, setiap muslim berkewajiban untuk zakat pada harta yang dimiliki sebagai konsekwensi dari keberagamaan yang dianutnya.

B. Teori Keadilan Sosial

Middle teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah **teori keadilan sosial** yang diperkenalkan Jhon Rawls**.** Menurutnya bahwa keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equlity of opportunity. The difference principle*, mengandung makna bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial-ekonomi dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair*

4 H.A.R. Gibb. *The Modern Trends of Islam* (Jakarta: CV Rajawali Press, 1991), hlm. 114

equality of opportunity menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.

Jhon Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang dimana terdapat situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga menguntungkan masyarakat yang lemah. Hal ini bisa terjadi bila dua syarat dipenuhi. *Pertama*, situasi ketidaksamaan menjamin *maximun minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. *Kedua*, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Hal itu memberikan gambaran bahwa semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut Jhon Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memerhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.[5]

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan dimasa yang akan datang mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai

5 Jhon Rawls. *A History of Justice*, (London: Oxford University press, 1973), hlm. 27

pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

Sementara dalam perspektif teori keadilan Aristoteles, bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun ia membuat pembedaan antara kesamaan *numerik* dan kesamaan *proporsional*. Kesamaan *numerik* mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Kesamaan *proporsional* memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya.

Lebih lanjut, Aristoteles membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Sedangkan pada wilayah keadilan korektif ialah ketidak-setaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.

C. Teori Tanggung Jawab Negara

Middle teori yang mendukung teori keadilan sosial adalah **teori tanggung jawab negara (*mas'uliyyah al-daulah*).** Teori tanggung jawab negara diperkenalkan dan dikembangkan oleh Muhammad Baqr al-Sadr (1936-1980 M.) melalui buah karyanya yang berjudul *falsafatuna* dan *iqtishaduna.* Menurutnya, bahwa hukum Islam menugaskan negara untuk menjamin kebutuhan seluruh individu. Teori ini memiliki tiga konsep dasar, yaitu: (1) konsep jaminan sosial (*al-dhaman al-ijtima'i*), (2) konsep keseimbangan sosial (*al-tawajun al-ijtima'i*), dan (3) konsep intervensi negara (*al-tadakhul al-daulah*).[6]

Konsep jaminan sosial yang dimaksud oleh al-Sadr adalah bahwa negara berkewajiban menyediakan jaminan sosial untuk memelihara standar hidup bagi seluruh individu di dalam masyarakat. Karenanya terdapat dua bentuk dalam melaksanakan kewajiban ini. Pertama, menyediakan kesempatan yang luas kepada setiap orang melakukan kegiatan produktif (*al-nisyath al-iqtishadi*

6 Muhammad Baqr al-Sadr. *Iqtishaduna*, (Iran: Mu'assasah Dar al-Kitab al-Islami, t.t.) hlm. 697

al-mutsmir). Kedua, menyediakan bantuan langsung tunai (*tahi'ah al-mal al-kafi*), ketika seseorang tidak mampu melakukan aktifitas produktif dalam memenuhi kebutuhannya sendiri.[7]

Al-Shadr mengungkapkan bahwa, konsep jaminan sosial didasarkan pada dua pokok doktrin ekonomi, yaitu (1) kewajiban timbal balik masyarakat, (2) hak masyarakat atas sumber daya publik. Kedua pokok doktrin tersebut, memiliki batasan definitip dan prinsip tentang kebutuhan apa saja yang mestinya dijamin oleh negara. Pokok doktrin kewajiban timbal balik, mewajibkan adanya jaminan terhadap kebutuhan primer dan mendesak, sedangkan pokok doktrin hak masyarakat atas sumber kekayaan publik, mewajibkan adanya pemenuhan kebutuhan yang lebih luas dan pencapaian standar hidup yang lebih tinggi. Atas dasar hal di atas, maka menurut al-Shadr, negara berkewajiban mewujudkan jaminan sosial kepada rakyatnya berdasar pada dua pokok doktrin tersebut.[8]

Selain itu, yang dimaksud dengan keseimbangan sosial (*al-tawadzun al-'ijtima'i*) oleh al-Sadr adalah keseimbangan standar hidup diantara para individu dalam masyarakat, dan bukan pada keseimbangan pendapatan. Maksud dari prinsip tersebut adalah kekayaan harus berputar diantara para individu sehingga masing-masing orang mampu hidup dalam memiliki standar kelayakan normal secara umum, meskipun terdapat perbedaan tingkatan yang beragam namun tidak menyolok.

D. Teori Konstitusi Indonesia

Untuk teori operasional (*operational theory*) penulis menggunakan **Teori Konstitusi Indonesia** dan **Teori Penegakan Hukum**. Pendekatan konstitusional transformasi norma-norma hukum Islam tentang zakat ke dalam peraturan dan perundang-undangan pengelolaan zakat merupakan produk interaksi antar elite politik (politisi, penegak hukum, tokoh masyarakat, dan pakar hukum) dengan elite kekuasaan (*the rulling elite*) yakni kalangan politisi

7 *Ibid*, hlm. 698
8 *Ibid.* hlm. 698

dan pejabat negara. Sebagai contoh, diundangkannya UU N0. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, peranan elite Islam cukup dominan di dalam melakukan pendekatan dengan kalangan elite di tingkat legislatif, sehingga undang-undang tersebut dapat dikodifikasikan.[9]

Adapun prosedur pengambilan keputusan politik di tingkat legislatif dan eksekutif dalam hal legislasi hukum Islam (*legal drafting*) mengacu kepada politik hukum yang dianut oleh badan kekuasaan negara secara kolektif. Suatu undang-undang dapat ditetapkan sebagai peraturan tertulis yang dikodifikasikan apabila telah melalui proses politik pada badan kekuasaan negara yaitu, legislatif dan eksekutif, serta memenuhi persyaratan dan rancangan perundang-undangan yang layak.

Pendekatan konsepsional prosedur legislasi hukum, bahwa pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan di dalam pembentukan undang-undang. Disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Sedangkan dalam penjelasan mengenai pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa "kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara."[10]

Berdasarkan pandangan di atas, DPR dapat memberi persetujuan kepada tiap-tiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini senada dengan penjelasan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, kendati DPR tidak harus selalu menyatakan setuju terhadap semua rancangan undang-undang dari pemerintah. Keberadaan DPR sesungguhnya harus memberikan suatu *consent* atau kesepa-katan dalam arti menerima atau menolak Rancangan Undang-Undang (RUU).

Sudah barang tentu bagi negara yang menganut teori kedaulatan rakyat, maka rakyatlah yang menjadi kebijakan politik tertinggi. Demikian pula negara yang berdasar atas kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara/kekuasaan

9 Lihat Jazuni. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, hlm. 376-396.

10 A.Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV.* Disertasi Doktor Universitas Indonesia, (Jakarta: UI, 1990), hlm. 120-135.

(*maschtaat*) dan negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), sangat tergantung kepada gaya politik hukum kekuasaan negara itu sendiri. Dengan demikian sikap politik suatu bangsa merupakan cerminan dari cita hukum bangsa itu sendiri.[11]

Rousseau misalnya dalam teori kedaulatan rakyatnya mengatakan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warga negaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuatnya adalah rakyat itu sendiri. Atas dasar itu, Rousseau berpendapat bahwa suatu undang-undang itu harus dibentuk oleh kehendak umum (*valonte generale*) di mana dalam hal ini seluruh rakyat secara langsung mengambil bagian dalam proses pembentukan undang-undang itu.[12]

Dalam konteks kenegaraan di Indonesia, kehendak rakyat secara umum diimplementasikan menjadi sebuah lembaga tertinggi negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perakilan Rakyat (DPR). Dengan kata lain, munculnya pemahaman bahwa lembaga eksekutif dapat membuat sebuah rancangan undang-undang sebelum ditetapkan bagi pemberlakuannya, terlebih dahulu harus disetujui DPR. Inilah salah satu keunikan Indonesia, di mana lembaga eksekutif dan legislatif secara bersama-sama dapat membuat atau menetapkan sebuah undang-undang.

Ketika Indonesia dinyatakan kemerdekaannya tanggal 17 Agustus 1945, sebelumnya telah terjadi silang pendapat perihal ideologi yang hendak dianut oleh negara Indonesia. Gagasan Soepomo tentang falsafah negara integralistik dalam sidang BPUPKI tanggal 13 Mei 1945 telah membuka wacana pluralisme masyarakat Indonesia untuk memilih salah satu di antara tiga faham yang ia ajukan, yaitu; (a) Faham Individualisme; (b) Faham Kolektifisme; dan (c) Faham Integralistik.[13]

---

11 Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pemben-tukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 64-65.

12 Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 156-160; Bandingkan dengan Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1982), Yusril Ihza Mahendra telah menjelaskan dalam bukunya *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 15-18. Bandingkan dengan Wiryono Prodjodikoro. *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia,* (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 5-7.

13 Moh. Yamin. *Naskah Persiapan UUD 1945* (Jakarta: Reproduksi Setneg, t.t.), jilid I, hlm. 26-28; Lihat pula

Sebagaimana dijelaskan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, kalangan politisi menghendaki faham integralistik sebagai ideologi negara. Pancasila dan UUD 1945 kemudian disepakati sebagai landasan ideal dan landasan struktural Negara Kesatuan Republik Indonesia.[14] Implikasinya secara hukum setiap bentuk produk perundang-undangan yang dibuat di Indonesia diharuskan lebih inklusif dan harus mengakomodasikan kepentingan umum masyarakat Indonesia. Inilah yang pada gilirannya pernah melahirkan pergulatan politik Islam di Indonesia dalam menyoal hubungan agama dan negara.[15]

Demikian halnya dengan pemahaman bahwa undang-undang dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi, yang mana di dalamnya memuat ketentuan dan sanksi, secara implisit dapat berlaku dan mengikat. Istilah undang-undang dalam arti formil dan materil merupakan terjemahan dari *wet in formelezin* dan *wet in materielezin* yang dikenal Belanda. Di Belanda, undang-undang dalam arti formil (*wet in formelezin*) merupakan keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama (*gejamenlijk*) terlepas apakah isinya peraturan (*regeling*) atau penetapan (*beschikking*). Hal ini dilihat dari segi pembentukannya atau tergantung kepada siapa yang membentuknya.

dalam tulisan sejenis tentang Naskah Persiapan UUD 1945 jilid I, (Jakarta: Prapanca, 1971), cet ke-2, hlm. 113 dan A. Hamid S. Attamimi, hlm. 82-83.

14 Lihat dalam M. Syafi'i Anwar. *Politik Akomodasi Negara dan Cendekiawan Murlim Orde Baru: Sebuah Retrospeksi dan Refleksi*, (Bandung: Mizan, 1995), hlm. 232-235;

15 Sejarah telah mencatat bahwa dinamika hubungan Islam dan negara pada masa Orde Baru mengalami pergeseran dari yang bersifat antagonistik, resiprokal kritis sampai akomodatif. Hubungan antagonistik (1966-1981) mencerminkan pola hubungan yang hegemonik antara Islam dengan pemerintah Orde Baru. Keadaan negara yang kuat memainkan pengaruh ideologi politik sampai ke tingkat masyarakat bawah telah berlawanan dengan sikap reaktif kalangan Islam sehingga melahirkan konflik ideologi dan sekaligus menempatkan Islam sebagai oposisi. Kemudian pada tahap hubungan resiprokal kritis (1982-1985) kaum santri berupaya merefleksikan kembali cara pandang mereka dan merubah dirinya untuk menampilkan sisi intelektualitas dalam percaturan politik Indonesia. Pada tahap ini pilihan-pilihan rasional-pragmatis telah melahirkan saling pengertian akan kepentingan Islam dan pemerintahan Orde Baru. Dalam kurun waktu 1982-1985 sebagian kalangan Islam mulai menerima asas tunggal dalam landasan ideologi negara serta ormas dan orpol. Sedangkan hubungan akomodatif (1985-2000) hubungan Islam dan negara terasa lebih harmonis di mana umat Islam telah masuk sebagai bagian dari sistem politik elit dan birokrasi. Pola hubungan akomodatif ini sangat terasa berupa tersalurkannya aspirasi umat Islam untuk membangun tatanan sosial, politik, ekonomi dan budaya yang berakar pada nilai-nilai luhur agama (Islam) serta budaya bangsa yang dibingkai dalam falsafah integralistik Pancasila dan UUD 1945. Lihat Fachry Ali dan Bahtiar Effendi. *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, (Bandung: Mizan, 1985), hlm. 108-110.

Sedangkan undang-undang dalam arti materil (*wet in materielezin*) adalah setiap keputusan yang mengikat umum (*algemeen verbidende voorschriften*), baik yang dibuat oleh lembaga tinggi *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama, maupun oleh lembaga-lembaga lain yang lebih rendah seperti *Regering Kroon, Minister, Provincie* dan *Gameente* yang masing-masing membentuk *Algemene Maatregel van Bestuur, Ministeriele Verordening, Provinciale Wetten, Gemeetelijkewetten*, serta peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum (*Algemeen verbindende voorschriften)*.[16]

Jika diterjemahkan dalam kamus bahasa Indonesia, maka pengertian *wet* di Belanda semakna dengan Presiden dan DPR baik dalam arti formil maupun arti materil adalah kurang tepat. Di Indonesia hanya dikenal istilah undang-undang saja yang disetarakan dengan *wet*. Dengan kata lain, undang-undang di Indonesia yang ditetapkan oleh presiden dan atas persetujuan DPR disebut setara muatan hukumnya baik secara formil maupun materil hendaknya dapat berlaku umum sesuai tujuannya.

Sementara itu, dalam sistem hukum Indonesia tidak dikenal istilah undang-undang pokok yang terpisah dari konstitusi. Merujuk kepada UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 telah digariskan bahwa semua undang-undang di Indonesia adalah undang-undang pokok yang kedudukannya setara dan berada di bawah hierarki norma hukum serta konstitusi UUD 1945. Atas dasar itu, dapat dipahami bahwa Undang-Undang Dasar (UUD) jelas berbeda dengan undang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam sistem hukum Indonesia yang diatur dalam ketetapan MPR No.XX/MPRS/1966 sebagai berikut: UUD 1945, Tap MPR, UU, Perpu, PP, Kepres, Kepmen, Perda Tk. I, Perda Tk. II, dst.[17]

Di samping itu, berbagai jenis peraturan perundang-undangan di negara Indonesia dalam suatu tata susunan yang hierarki mengakibatkan pula adanya perbedaan fungsi maupun materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Secara umum fungsi dari undang-undang adalah: *pertama*,

16 Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 93-95 ; A. Hamid S. Attamimi, hlm. 211.

17 Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, hlm. 93-95 ; A. Hamid S. Attamimi, hlm. 92-103.

menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 secara tegas; *kedua*, pengaturan lebih lanjut secara umum mengenai penjelasan dalam batang tubuh UUD 1945; *ketiga*, pengaturan lebih lanjut mengenai Tap MPR; dan *keempat*, pengaturan di bidang materi konstitusi.[18]

Sedangkan materi muatan undang-undang telah diperkenalkan oleh A. Hamid Attamimi dengan istilah *het eigenaarding orderwerp der wet* yang juga digunakan oleh Thorbecke dalam *Aantekening op de Grondwet* yang diterjemahkan sebagai berikut:

> *"Grondwet meminjam pemahaman tentang wet hanyalah dari orang/badan hukum yang membentuknya. Grondwet membiarkan pertanyaan terbuka mengenai apa yang di negara kita harus ditetapkan dengan wet dan apa yang boleh ditetapkan dengan cara lain. Sebagaimana halnya dengan grondwet-grondwet lainnya, Grondwet (inipun) berdiam diri (untuk) merumuskan materi muatan yang khas bagi wet (het eigenaarding orderwerp der wet)."*[19]

Apabila pendapat Thorbecke ini dibandingkan dengan UUD 1945, maka pandangan ini bisa dianggap benar, karena UUD 1945 ditentukan mengenai siapa pembentuk undang-undang dalam pasal 5 ayat (1) yang menentukan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, dan materi muatan undang-undang sama sekali tidak disebutkan. Kendati demikian, para ahli hukum menyebutkan bahwa materi muatan undang-undang tidak dapat ditentukan ruang lingkup materinya mengingat semua undang-undang adalah perwujudan aspirasi rakyat (kedaulatan rakyat).

Berkenaan dengan kewenangan dalam menetapkan peraturan dan undang-undang, sesungguhnya semua materi hukum dapat dijadikan undang-undang, kecuali jika undang-undang itu tidak berkenan mengatur dan/atau menetapkannya. Namun, seperti banyak dibicarakan dalam diskursus ilmu hukum tata negara, kewenangan untuk menyusun konstitusi dan menetapkan

18 Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, hlm. 113-115.

19 A. Hamid S. Attamimi, dalam tulisannya tentang Materi Muatan Peraturan Pemerintah Perundang-undangan dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan* (Jakarta : 1979), hlm. 205

perundang-undangan turunannya sangat tergantung kepada pemegang otoritas kekuasaan dalam negara itu sendiri, apakah ia menggunakan teori kedaulatan tuhan, teori kedaulatan raja, atau teori kedaulatan hukum.[20]

Bila diteliti lebih seksama kekhasan undang-undang dari peraturan lainnya adalah undang-undang dibentuk dan ditetapkan oleh presiden dengan persetujuan DPR. Jadi, muatan materi hukum undang-undang akan menjadi pedoman bagi peraturan-peraturan lain di bawahnya. Pedoman untuk mengetahui materi muatan undang-undang dapat ditentukan melalui tiga pedoman, yaitu: *pertama*, dari ketentuan dalam Batang Tubuh. *kedua*, berdasar wawasan negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) yang dimulai dari kekuasaan absolut negara (*polizeistaat*, terus pembentukan negara berdasar atas hukum yang sempit/liberal (*rechtstaat* sempit/liberal), berdasar atas hukum formal (*rechtstaat* formal), dan negara berdasar atas hukum material/sosial yang modern (*rechtstaat* material/ sosial); dan *ketiga*, berdasar wawasan pemerintahan sistem konsitusional, di mana penye-lenggaraan kekuasaan negara dan hukum serta yang lainnya harus mengacu pada norma dasar (*groundnorm*) dan Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain, yang dimaksud adalah Pancasila dan UUD 1945.[21]

Pembentukan hukum hendaknya diselenggarakan melalui proses secara terpadu dan demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta menghasilkan produk hukum hingga tingkat peraturan pelaksanaannya. Dalam pembentukan hukum itu, perlu diindahkan ketentuan yang memenuhi tiga hal:[22] (a) *nilai filosofis* yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran; (b) *nilai sosiologis* yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, dan (c) *nilai yuridis* yang sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang

20 Perihal perbedaan cara pandang tentang teori kekuasaan, Yusril Ihza Mahendra telah menjelaskan dalam bukunya *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 15-18. Bandingkan dengan Wiryono Prodjodikoro. *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 5-7.

21 Konsepsi negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) memiliki muatan ciri-ciri berikut: (1) prinsip perlindungan hak asasi manusia; (2) prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan ; (3) Pemerintah berdasar undang-undang ; (4) prinsip keadilan ; dan (5) Prinsip kesejahteraan rakyat. Untuk menemukan penjelasan ini dapat dilihat dalam naskah Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4. Lihat dalam Maria Farida Indrati Suprapto, hlm. 124-130.

22 Amiroedin Syarif. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya* (Jakarta: Bumi Aksara, 1987), hlm. 91-95.

berlaku. Dengan demikian, maka hukum zakat pada gilirannya menempati kedudukan tertinggi dalam konstitusi dan menjadi bagian sistem hukum yang berlaku secara formal dalam peraturan dan perundang-undangan.

Peluang norma-norma hukum zakat untuk dimuat ke dalam konstitusi sangat terbuka ketika terdapat tuntutan realitas sosial dan politik yang menghendaki terwujudnya cita-cita keadilan dan kesejahteraan sosial, terjaminnya hak asasi setiap orang yang berzakat, pengelolanya, penerimanya serta terjaminnya stabilitas politik suatu negara.[23] Maka konstitusi yang dibuat hendaknya merupakan norma dasar (*groundnorm*) yang ditujukan untuk menghindarkan berbagai bentuk penyelewengan, berlaku untuk semua pihak dan sekaligus menjadi pedoman hukum untuk memperoleh hak-hak hukum masyarakat serta kewajiban mentaati hukum dalam penyelenggaraan negara.

Istilah konstitusi itu sendiri pertama kali lahir dan dikenalkan oleh Carl Scmith yang dikaitkan dengan ajaran *Dezionismus* (ajaran tentang putusan) yang diambil dari perubahan UUD Weimar di Jerman tahun 1919 yang mengubah *sistem monarchi* menjadi *sistem parlementer*. Istilah konstitusi berkembang pasca revolusi Perancis tahun 1798 sebagai hasil dari perjuangan kaum borjuis liberal yang ingin mendapatkan hak-haknya dalam negara.[24] Konstitusi itu sendiri merupakan hukum tertinggi yang menjadi dasar bagi segala macam undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang akan datang sebagai undang-undang yang tertinggi, konstitusi tidak meluluskan penyanggahan atau perlawanan oleh undang-undang lain yang lebih rendah martabatnya.[25]

Teori hukum yang menjelaskan konstitusi adalah ajaran hukum murni yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Inti ajarannya menyebutkan bahwa hukum harus dibersihkan dari anasir-anasir yang tidak yuridis, seperti etis, sosiologis, politis dan sebagainya. Hans Kelsen menyebut konstitusi sebagai *groundnorm.* Dalam ajaran *Stufentheorie* mazhab Wina, Adolph Merkel mengatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem piramidal dan hierarkis,

23 Muhammad Husein Na`ini. *"Islam dan Pemerintahan Konstitusional"* dalam John L. Esposito dan John L. Donohue, *Islam dan Pembaharuan* (*terj.*), (Jakarta: PT RajaGrafindo, 1994), hlm. 537-538.

24 Lihat Subondo. *Hukum dan Tata Negara,* (Jakarta: Rajawali Press, 1998), hlm. 118-123.

25 Sri Seomantri. *"Konstitusi Sebuah Sketsa Sepintas"*, dalam *Jurnal Mimbar Hukum* (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1954), hm. 13.

di mana suatu hukum harus bersumber pada ketentuan hukum lain yang lebih tinggi.[26] Lebih lanjut dijelaskan, hukum terbentuk melalui proses yang graduil dari norma-norma yang tertinggi, yang merupakan norma yang paling abstrak, umum, dan semata-mata menerapkan norma, hingga yang lain lebih rendah dan selanjutnya individualis, konkret, eksekutif, dan aplikatif.

E. Teori Penegakan Hukum

Teori ini dalam pengertian luas mencakup segala aktifitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaedah normatif yang mengatur dan mengikat subyek hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat elemen-elemen: (1). Kelembagaan (*institusional*), (2). Kaedah aturan (*instrumental*), (3). Prilaku para subyek hukum yang menyandang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*subyektif* dan *cultural*). Selanjutnya, ketiga elemen sistem hukum tersebut mencakup a). Kegiatan pembuatan hukum (*law marking*), b). Kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*), dan c). Kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Kegiatan terakhir lazim disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*).

Di samping hal-hal di atas, kegiatan lain dalam penegakan hukum meliputi: (a). Pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya, (b). Pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.[27] Dalam pada itu terdapat lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu : (1). Faktor hukumnya sendiri,

26 Lili Rasjidi. *Dasar-dasar Filsafat Hukum* (Bandung: Alumni 85, 1985), hlm. 43-44 dan hlm. 120-123. Penulis berpendapat bahwa *syari'at* dalam penerapannya telah bergeser kepada ketentuan yang lebih khusus yakni *fikih*. Dan *fikih* tersebut ditransformasikan secara konkrit dalam bentuk perundang-undangan melalui proses *taqnin*.

27 Montesquei. *The Spirit of The Laws, Translated by Thomas Nugent*, (London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914), hlm. 67

(2). Faktor penegak hukum, (3). Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, (4). Faktor masyarakat, dan (5). Faktor kebudayaan.[28]

Selain itu, penulis juga mengadopsi teori perubahan hukum dari Lawrence Meir Friedman. Penulis melihat dalam kenyataan di Indonesia, perubahan hukum setelah era reformasi bergulir kurang lebih 16 (enam belas) tahun, kekuatan kelompok *status quo cenderung* masih mendominasi sistem politik dan kekuasaan yang sedang berjalan termasuk dalam penegakan hukum. Keterpurukan hukum di Indonesia sejak masa Orde Baru hingga sekarang meliputi tiga unsur sistem hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedman, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur hukum (*legal culture*).[29]

Pertama, Struktur. Makna yang dimaksud dengan struktur dalam sistem hukum Indonesia adalah institusi-institusi penegakan hukum, seperti: Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan, serta hierarki peradilan dari yang terendah (Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, dan lain-lain) hingga yang tertinggi (Mahkamah Agung), begitu juga aparat penegak hukum yang bekerja pada institusi-institusi penegakan hukum tersebut. Problem yang terjadi berkenaan dengan struktur ini adalah belum adanya kemandirian yudisial yang menjamin resistensi institusi institusi penegakan hukum terhadap intervensi pihak lain serta rendahnya kualitas moralitas dan integritas personal aparat penegak hukum sehingga hukum tidak dapat bekerja secara sistemik dan proporsional, termasuk dalam menerima hakim perempuan di pengadilan sebagai satu kesatuan dengan pengakuan hak asasi manusia.

Kedua, Substansi. Yaitu aturan, norma, dan perilaku nyata manusia yang ada dalam sistem itu atau produk produk yang dihasilkannya berupa keputusan keputusan yang mereka keluarkan dan mencakup pula hukum yang hidup (*living law*) dan bukan hanya aturan-aturan yang ada dalam kitab undang undang (*law books*). Hal yang menjadi masalah dari substansi ini

28 Soerjono Soekanto. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 8

29 Lawrence Meir Friedman sebagaimana dikutip oleh Ahmad Ali menjelaskan tiga unsur sistem hukum, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur hukum (*legal culture*). Lihat Ahmad Ali. *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm. 7.

adalah kuatnya pengaruh *positivisme* dalam tatanan hukum di Indonesia yang memandang hukum sebagai sesuatu yang muncul dari otoritas yang berdaulat ke dalam bentuk undang undang dan mengabaikan sama sekali hukum di luar itu serta memandang bahwa prosedur hukum sebagai segala-galanya dalam penegakan hukum tanpa melihat apakah hal tersebut dapat mewujudkan keadilan dan kebenaran.

Ketiga, Kultur Hukum. Yaitu suasana pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari, dan disalahgunakan. Kultur hukum juga merupakan suatu ekspresi dari tingkat kesadaran hukum masyarakat yang belum kondusif bagi bekerjanya sistem hukum secara proporsional dan berkeadilan.

Berdasarkan penjelasan berbagai kajian pustaka di atas, maka dapat dirumuskan sebagai berikut: a). Bahwa hukum yang hidup harus memenuhi 3 dimensi, yaitu : dimensi filosofis, yuridis, dan sosiologis, b). Penegakan hukum di pengaruhi oleh tiga faktor, yaitu: substansi, struktur, dan cultur hukum, c). Substansi hukum itu akan efektif, jika sesuai dengan substansi hukum yang lebih tinggi atau sederajat. (Teori Hukum Murni Hans Kelsen). Struktur hukum yang ditunjang oleh kelembagaan hukum atau aparat hukum yang memiliki peran optimal (Teori Robert B. Seidman) dan adanya kesadaran hukum menjadi penting dari proses penegakan hukum, d). Institusi hukum atau aparat hukum berperan penting dan sangat strategis dalam menjalankan ketentuan hukum, dan e). Bahwa hukum dalam buku (*law in book*) tidak selalu sama hukum dalam tindakan (*law in action*) sehingga perlu adanya politik hukum.

Perumusan di atas, dalam kaitannya dengan masalah penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut

Kerangka Berpikir
Zakat Sebagai Piranti Distribusi Pendapatan dan Kesejahteraan Fakir-Miskin
Melalui Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia
"Teori Credo"/ "Otoritas hukum"
Harta kekayaan milik Allah,
manusia tidak memiliki kecuali
dititipi untuk kemakmuran
(QS. 2: 159, QS. 59:7)
"PANCASILA"
Hirarki Piramida
(teori Notonegoro)
دولة بين ا الإ غنياء
sila ke 1
sila ke 2
sila ke 3
sila ke 4
sila ke 5
Keadilan
Distributif
UUD 1945
(pasal 33)
UU No. 23/ 2011
UU Pajak
L. Meir Friedman
Yusril Ihya M.
Substansi
Instrumen
Struktur
Institusi
Cultur
Sosio-kultur
Serasi baik dg hukum yg lebih
tinggi maupun dg yg sederajat
BAZ
LAZ
Budaya Zakat
Politik Hkm
1. Sosialisasi
2. SDM
3. Sarana/Prasarana
4. Struktur Birokrasi
Hubungan Horizontal
Hubungan vertikal

Hipotesis :

1. Terdapat beberapa alasan-alasan filosofis, yuridis, sosiologis, historis dan idiologis, Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat baru dilegislasi pada pada satu tahun reformasi di Indonesia dan diamandemen pada tahun 2011 dengan lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat; dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat akan dapat ditegakkan, jika substansi hukum undang-undang tersebut serasi dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi maupun sederajat, ditunjang oleh struktur hukum yang memadai dan kesadaran hukum masyarakat untuk melaksanakan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat;
2. Keberadaan lembaga-lembaga pengelola zakat yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat seperti, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan struktur hukum terkait lainnya mampu memberikan kesejahteraan pada fakir miskin, jika terjadi integrasi dan sinergitas antar lembaga dan tepat yang meliputi; sasaran, waktu, lokasi, jumlah dan kualitas;
3. Ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat baru akan bisa dilaksanakan dengan baik, jika adanya politik hukum, yang mengharuskan sosialisasi undang-undang, dukungan aparat hukum, Sumber Daya Manusia yang memiliki kinerja tinggi, dan struktur birokrasi yang memadai.

BAB III

MANAJEMEN ZAKAT DALAM SEJARAH PERKEMBANGAN ISLAM KLASIK DAN MODERN

BAB III
MANAJEMEN ZAKAT DALAM SEJARAH PERKEMBANGAN ISLAM KLASIK DAN MODERN

A. Landasan Yuridis Zakat

Zakat berasal dari akar kata dasar (زكى) yang bermakna النماء (tumbuh/ berkembang), الطهرة (kesucian), البركة (keberkahan), dan الصلاح (terpuji).[1] Kata zakat dimaknai dengan berkembang karena zakat dapat mengembangkan harta, sebab dana zakat dapat digunakan untuk menciptakan dan menumbuhkan usaha maupun lapangan pekerjaan baru. Dimaknai dengan kesucian, karena zakat dapat mensucikan harta yang dikeluarkan zakatnya maupun orang yang berzakat (*muzakki*) dan orang-orang yang berhak menerima zakat (*mustahiq al-zakat*) dari sifat-sifat tercela serta dapat membersihkan dari dosa-dosa. Di maknai dengan keberkahan, karena zakat dapat memberikan keberkahan bagi orang yang berzakat (*muzakki*) yang terwujud dalam bentuk keamanan bagi harta *muzakki*. Sedangkan dimaknai terpuji, karena orang-orang yang berzakat (*muzakki*) akan terpuji dihadapan Allah swt., dan juga manusia serta orang yang menerima zakat (*mustahiq al-zakat*) terpuji, karena terangkat martabatnya dari perbuatan mengemis dan meminta-minta.[2] Makna zakat ini saling berkaitan antara makna yang satu dengan makna lainnya, dimana setiap harta yang sudah dikeluarkan zakatnya akan menjadi berkembang, suci, berkah, dan terpuji.

---

1 Majma'al-Lughah al-'Arabiyah. *Al-Mu'jam al-Wasith, Juz 1,* (Mesir: Daar el-Ma'arif, 1972), hlm. 396

2 Ibn Mandzur. *Lisan al-Arab*, jilid 8, (Beirut: Dar al-Shadr, 1996), hlm. 137.

Makna zakat yang dinamis, dari "pertumbuhan dan peningkatan" hingga "penyucian" . Menurut Bashear,[3] ada dua kata yang digunakan untuk menunjuk zakat: *zaka'* dan *zakah.* Jika yang pertama digunakan, ia menunjuk kepada pertumbuhan dan peningkatan, namun jika yang kedua yang digunakan, ia berarti penyucian. Dari kedua pengertian inilah kemudian makna zakat dikembangkan menjadi pertumbuhan dan penyucian. Ini terlihat, antara lain dalam definisi al-Sarakhsi, yang menggabungkan kedua makna itu, seraya merujuk pada QS. al-Taubah (9) : 103. Menurutnya, disebut zakat karena " menyucikan pembayarnya dari dosa-dosa تطهرهم و تزكيهم فيها.([4])

Berbeda dengan pengertian di atas, zakat dipandang oleh sebagian sarjana sebagai transliterasi dari istilah asing yang berasal dari agama-agama sebelum Islam, terutama Yahudi dan Kristen. Josept Schacht, misalnya, berpendapat bahwa kata zakat dipinjam dari kata Ibrani *zakut*,[5] *sementara* Richard Bell menduga bahwa zakat berasal dari bahasa Suryani yang digunakan oleh orang-orang Kristen, dan ajaran zakat sesungguhnya telah ada sebelum Islam mendeklarasikannya, karenanya bersumber dari agama ini.[6]. Bahkan dalam kitab Talmud dan Perjanjian Lama serta Perjanjian Baru, ajaran zakat telah dikemukakan dalam kedua kitab tersebut.

Sungguhpun demikian belum dapat dipastikan apakah ajaran zakat yang ada dalam Islam sama persis dengan ajaran zakat yang ada pada agama-agama sebelumnya. Suatu hal yang pasti, bisa dikatakan bahwa spirit ajaran zakat dalam agama Islam dan agama sebelumnya besar kemungkinan sama. Sebab agama-agama yang dibawa oleh para Nabi dan Rasul utusan Allah swt. merupakan agama pembebas yang memperhatikan secara serius persoalan penindasan kepada kaum lemah dan orang-orang yang tidak berdaya.[7]

3 Sulaeman Bashear. *On the Origin and Development of the Meaning of Zakat in Early Islam"*, Arabica 40, (1993), hlm. 84-113.

4 Al-Sarakhsi. *Kitab al-Mabsut*, Juz 2, (Kairo: Matba'at al-Sa'adah, 1913), hlm. 149.

5 Joseph Schacht. "*Zakat*", " *First Encyclopedia of Islam*, jilid 4, hlm. 1202.

6 Richard Bell. *The Origin of Islam in its Christian Environment,* (London: t.p., 1973), hlm. 79

7 Lihat A.A. Miftah. Pembaharuan zakat untuk pengentasan kemiskinan di Indonesia dalam *Innovatio*,Vol. VII, No. 14, Juli-Desember 2008, hlm. 426

Pandangan berbeda dikemukakan sarjana muslim, yang melihat zakat sebagai istilah asli Islam dan tidak terkait dengan sumber-sumber Yahudi dan Nasrani. Yusuf al-Qardawi, misalnya membantah klaim Schacht, dengan mengatakan bahwa Nabi Muhammad saw., baru berhubungan dengan orang Yahudi dan Nasrani di Madinah, dan karenanya tidak mengenal bahasa Yahudi atau Suryani sebelumnya. Padahal ayat-ayat Makiyah telah berkali-kali menyinggung persoalan zakat. Lebih jauh tegasnya, adanya persamaan istilah dan makna dalam dua bahasa tidak harus berarti bahwa yang satu diambil dari yang lain, kecuali memang ada bukti historis dan ilmiah yang mendukungnya. Karena itu, pandangan Schacht mengenai asal muasal istilah zakat di atas tidak berdasar dan tidak memenuhi kriteria ilmiah.[8]

Terdapat perbedaan pendapat di kalangan para sejarawan Islam tentang waktu pensyariatan zakat. Ada yang menyatakan pada tahun kedua hijrah, satu tahun sebelum pensyariatan puasa; tetapi ada juga yang berpendirian bahwa zakat disyariatkan pada tahun ketiga hijriah, yakni satu tahun setelah pensyariatan puasa.[9]

Terlepas dari perbedaan pendapat itu, yang jelas Nabi Muhammad saw., menerima perintah zakat setelah Ia hijrah ke Madinah. Dan tampaknya pensyariatan zakat seiring dengan upaya pembinaan tatanan sosial yang baru dibangun oleh Nabi Muhammad saw., setelah Ia berada di Madinah. Sedangkan selama masa Nabi Muhammad saw. tinggal di Mekah, bangunan keislaman hanya terfokus pada bidang akidah dan akhlak. Baru pada periode Madinah, Nabi Muhammad saw., melakukan pembangunan dalam semua bidang. Tidak saja dalam bidang akidah dan akhlak, akan tetapi juga telah memperlihatkan bangunan *mu'amalat* dengan konteksnya yang sangat luas dan menyeluruh, serta bangunan ekonomi sebagai salah satu tulang punggung bagi pembangunan umat Islam bahkan umat manusia secara keseluruhan.

8 Yusuf al-Qardawi. *Fiqh al-Zakat,* Juz I, (Beirut: Muassasah al-Risalah, 1994), hlm.39-40. Lihat juga dalam Widyawati. *Filantropi Islam & Kebijakan Negara Pasca Orde Baru; Studi tentang Undang-Undang Zakat dan Undang-undang Wakaf,* (Bandung: Arsad Press, 2011), hlm. 26

9 Muhammad Amin Suma. "Sejarah Pengelolaan Zakat" dalam *Zakat dan Peran Negara*, ed. Kuntarno Noor Aflah dan Mohd. Nasir Tajang (Jakarta: Forum Zakat, 2006), hlm.6

Pembangunan aspek ekonomi yang dilakukan oleh Nabi Muhammad saw, berorientasi kepada kerakyatan. Hal ini terlihat dari sekian banyak ayat al-Quran yang anti monopoli ekonomi dan melarang peredaran ekonomi serta kesejahteraan sosial yang hanya dinikmati oleh segelintir kaum kaya (*the have*), seperti yang ditunjukkan dalam QS.al-Hasyr (59) : 7

مَّآ أَفَآءَ ٱللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِۦ مِنْ أَهْلِ ٱلْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِى ٱلْقُرْبَىٰ
وَٱلْيَتَـٰمَىٰ وَٱلْمَسَـٰكِينِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ كَىْ لَا يَكُونَ دُولَةًۢ بَيْنَ ٱلْأَغْنِيَآءِ
مِنكُمْ ۚ وَمَآ ءَاتَىٰكُمُ ٱلرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَىٰكُمْ عَنْهُ فَٱنتَهُوا۟ ۚ
وَٱتَّقُوا۟ ٱللَّهَ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ ﴿٧﴾

> Apa saja harta rampasan (fa'i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah dia. Dan apa yang dilaranya bagimu maka tinggalkanlah; dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukumnan-Nya.[10]

Dalam pengertian terminologis, zakat didefenisikan oleh para ulama dengan redaksi yang berbeda antara satu dengan lainnya, tetapi pada prinsipnya sama. Ulama Hanafiyyah mendefinisikan zakat dengan "*menjadikan hak milik bagian harta tertentu, dari harta tertentu untuk orang tertentu, yang telah ditentukan oleh syar'i karena Allah*". Ulama Malikiyyah telah mendefinisikan zakat dengan "*pengeluaran bagian tertentu dari harta tertentu yang telah mencapai nishab untuk mustahik-nya, jika telah sempurna kepemilikan dan haul, kecuali barang tambang dan pertanian yang tidak ada haul-nya*". Ulama Syafi'iyah mendefenisikan zakat dengan "*nama bagi sesuatu yang dikeluarkan dari harta atau badan atas jalan tertentu*". Dan ulama Hanabilah mendefinisikan

10 QS. 59 : 7 dalam CD Qur'an in World

zakat dengan "*hak yang wajib dalam harta tertentu bagi kelompok tertentu pada waktu tertentu*".[11]

Muhammad Syauqi al-Fanjary,[12] memberikan pengertian zakat dengan "*suatu hak tertentu yang ditetapkan oleh syar'i sebagaimana dijelaskan dalam al-Quran dan al-Sunnah, baik mengenai sumbernya, nishab, penerima dan segala hukum yang berkaitan dengannya*". Sedangkan jumhur ulama, memberikan pengertian zakat dengan "*kewajiban untuk mengeluarkan sebagian harta benda yang telah mencapai nishab nya yang dimiliki seseorang, tanpa membedakan apakah ia seorang dewasa ataupun masih anak-anak, dan harta tersebut meliputi modal dan seluruh harta lain yang dimiliki*".[13]

Merujuk pada pengertian zakat yang diungkap para ulama di atas, maka zakat sesungguhnya merupakan pengeluaran sebagian kecil harta orang tertentu yang menjadi hak orang tertentu. Pengertian yang dikemukakan oleh ulama Hanafiyah dan Hanabilah secara jelas menunjukkan adanya perpindahan kepemilikan harta zakat dari kelompok tertentu, yakni orang-orang kaya kepada kelompok lain, yakni mereka yang berhak menerima. Zakat dengan demikian adalah hak, bukan pemberian, ataupun hadiah dari orang-orang kaya kepada yang berhak menerima zakat itu. Kadar pengambilan dan ukuran harta yang dikeluarkan zakatnya ditetapkan oleh *syar'i.* Begitu pula halnya dengan orang-orang yang berkewajiban mengeluarkan zakat, harta-harta apa saja yang harus dikeluarkan zakatnya telah ditetapkan oleh *syar'i.*

Disamping itu, dalam zakat tersirat adanya kehendak dalam ajaran Islam untuk menciptakan keharmonisan antara orang-orang yang kaya dengan orang-orang yang belum beruntung. Mengeluarkan sebagian harta kemudian diberikan kepada orang-orang yang belum beruntung adalah unsur terpenting dalam regulasi zakat itu sendiri, di mana dalam harta orang-orang kaya ada hak-hak orang-orang miskin. Dengan zakat, distribusi kekayaan menjadi lebih merata, dan simbolisasi hubungan horizontal antar sesama manusia tercipta dengan baik.

11 Wahbah al-Zuhaily. *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Juz II (Damaskus: Daar al-Fikr, 1979), cet ke-3, hlm. 730-731.

12 Muhammad Syauqi al-Fanjary. *Al-Islam wa al-Dlaman al-Ijtima'i*, (Cairo : al-Hai'ah al-Mishriyyah al-'Ammah li al-Kitab, 1999), hlm. 45

13 Muhammad Faruq al-Nabhan. *Al-Ittijah al-Jama'i fi Tasyri'i al-Iqtishadi al-Islami*, (Beirut : Muassasah al-Risalah. 1984), hlm. 267

Dengan demikian secara aksiologis, zakat selain ditujukan sebagai perwujudan *syari'at* Allah, juga ditujukan sebagai salah satu upaya untuk menolong orang-orang yang berkukarangan atau membantu fakir miskin yang serba kekurangan secara ekonomi. Sudah barang tentu, tujuan paling utama pemberdayaan zakat adalah mengoptimalkan semua potensi umat untuk mensejahterakan masyarakat dan mengurangi angka kemiskinan melalui zakat itu sendiri. Hal ini sesuai dengan tujuan hukum Islam (*maqashid al-syari'ah*).[14]

Apabila dilihat dari segi kewajiban zakat bagi umat Islam, zakat adalah untuk memecahkan problem kemiskinan, memeratakan pendapatan, dan meningkatkan kesejahteraan umat (fakir-miskin) dan negara. Hal demikian tidak akan tercapai apabila pengelolaan zakat diserahkan sepenuhnya kepada kemauan para wajib zakat semata. Demikian pula jika zakat dikelola hanya oleh badan-badan amil zakat non pemerintah yang jumlahnya tidak terbatas tanpa pengawasan, pengendalian dan pembinaan pemerintah.

Zakat diyakini sebagai bagian yang integral dari pilar utama Islam. Tanpa zakat unsur lainnya tidak akan kokoh. Itulah sebabnya zakat dimasukkan menjadi salah satu rukun Islam. Al-Quran sebagai sumber pertama dan utama dalam ajaran Islam, menggambarkan betapa pentingnya kedudukan zakat. Gambaran tersebut dapat ditangkap dari beberapa ungkapan al-Quran yang menggandengkan kata "zakat" dengan "shalat"[15]. Ungkapan tersebut dimaksudkan agar umat Islam menyadari sepenuhnya bahwa shalat lebih berorientasi pada dimensi ritual, sedangkan zakat disamping mempunyai nilai ritual, juga mempunyai dimensi sosial.

Di samping itu, zakat diyakini sebagai salah satu potensi ekonomi yang masih "tersembunyi", belum sepenuhnya "tergali" dan dikembangkan sebagai basis ketahanan ekonomi umat Islam. Sebagai ilustrasi, pemberdayaan ekonomi

14 *Maqhasid al-Syariah* dari segi bahasa berarti maksud atau tujuan di syari'atkan hukum Islam. Sedangkan dalam perkembangan berikutnya istilah ini identik dengan istilah filsafat hukum Islam. Tujuan Allah mensyari'atkan hukum adalah untuk memelihara kemaslahatan manusia, sekaligus juga menghindari mafsadat, baik di dunia maupun di akhirat. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan itu, berdasarkan kajian para ahli ushul fiqh, ada 5 (lima) unsur pokok yang harus dipelihara dan diwujudkan. Kelima pokok tersebut adalah, memelihara agama (*hifzh al-Din*), memelihara jiwa (*hifzh al-Nafs*), memelihara akal (*hifzh al-Aql*), memelihara keturunan (*hifzh al-Nasl*), dan memelihara harta (*hifzh al-Mal*). Al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, Juz III, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, t.th.), hlm.62-70. Lihat pula Fathurrahman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), hlm. 123-131.

15 Lihat QS. 2 :277

umat melalui zakat diawali dengan memaparkan kerangka konsepsional tentang zakat dalam hukum Islam. Oleh karena itu, pembahasan tentang zakat akan lebih baik jika diawali dengan perspektif filosofis, historis, sosiologis dan normatif. Dari perspektif inilah, dapat diungkap terhadap eksistensi lembaga zakat dalam pemberdayaan ekonomi umat.

Kemudian dalam perspektif historis, ayat al-Quran yang secara ekplisit menyebut kata "zakat" ternyata sudah ada pada periode Mekah. Pada periode ini memang zakat bersifat mutlak, belum ada aturan yang rinci mengatur mekanisme retribusi dan distribusinya. Aturan dimaksud baru terdapat pada ayat-ayat hukum yang diturunkan di Madinah. Penetapan aturan zakat di mulai dari periode Mekah sampai ke periode Madinah, menurut para ahli Ushul Fiqh merupakan bukti bahwa kewajiban zakat termasuk kategori yang *qath'iy al-dilalah*.[16]

Zakat hukumnya wajib berdasarkan perintah al-Quran yang bersipat *sharih* (tegas dan jelas). Kemudian beberapa sunnah Nabi Muhammad saw., memperkuat kewajiban dimaksud. Oleh karena itu umat Islam tidak dibenarkan mengingkari kewajiban zakat itu. Orang Islam yang mengingkari kewajiban zakat dinyatakan berdosa, bahkan dapat dikatakan kafir dalam artian mengingkari kewajiban dari Allah dan Rasul-Nya.

Meskipun zakat dikatagorikan sebagai ibadah *mahdah*, sebagaimana ibadah shalat dan ibadah lainnya, namun hakikatnya, zakat merupakan bagian dari ibadah yang bertatanan ekonomi dan sosial (*al-iqtishodiyah wa al-ijtima'iyah*), bahkan politik umat Islam. Tidak heran kalau pembahasan masalah zakat ditemukan dalam literatur khusus membahas politik dan ekonomi umat Islam (*siyasah al-syar'iyah wa al-maaliyyah*) Abu Ubaid, ulama pertama yang menyusun tentang masalah pendapatan negara, membahas masalah ini secara rinci dalam kurang lebih separoh kitabnya yang terkenal yakni kitab

16 Pada dasarnya ajaran Islam dapat dibedakan menjadi dua kelompok. *Pertama*, ajaran Islam yang bersifat absolut, universal, dan permanen, tidak berubah dan tidak dapat diubah. Termasuk dalam kelompok ini adalah ajaran Islam yang tercantum dalam al-Quran yang penunjukkannya telah jelas (*qath'iy al-dalalah*). *Kedua*, ajaran Islam yang bersifat relatif, tidak universal dan tidak permanen, melainkan dapat berubah dan diubah. Termasuk ajaran Islam yang kedua ini adalah ajaran Islam yang dihasilkan melalui proses ijtihad. Yusuf Qardlawi. *Al-Ijtihad fi al-Syari'at al-Islamiyat ma'a Nazharatin Tahliliyyat fi al-Ijtihad al-Mu'assir,* (Kuwait, Dar al-Qalam, 1985), hlm. 205. Lihat pula Fathurrahman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), hlm. 43.

al-amwal. Abu Yusuf, ulama dari kalangan Hanafiyah yang menulis kitab *al-Kharaj* menguraikan juga masalah zakat. Demikian pula al-Mawardi dalam kitab *al-ahkam al-Sulthaniyyah* banyak menjelaskan zakat dalam kitabnya.[17] Sementara bagi Ibnu Taimiyyah secara tegas telah menyebutkan bab khusus dalam kitabnya *al-Siyasah al-Syari'iyyah*.[18]

Zakat merupakan bagian pendapatan bagi negara yang sejajar dengan *jizyah*, *ghanimah* dan *al-fa'i*. Sebagai sumber pendapatan negara, zakat harus diatur dan dikelola oleh pemerintah atau lembaga yang secara khusus menangani masalah restribusi dan distribusinya sesuai dengan ketentuan syari'at Islam. Memang harus dipahami bahwa pada dasarnya setiap muslim yang menjadi wajib zakat harus menyerahkan zakatnya dengan sukarela. Akan tetapi perlu juga dilihat dari karakteristik manusia yang enggan dan segan untuk melaksanakan kewajibannya dengan sukarela. Dalam hal ini peranan lembaga amil zakat sangatlah berarti. Lembaga inilah yang harus mengambil secara "paksa" zakat yang harus dikeluarkan oleh para wajib zakat. Tindakan ini dilakukan dalam rangka mengambil hak fakir, miskin dan *mustahik* zakat lainnya.

Dalam catatan sejarah, bahwa petugas yang memungut dan menyalurkan zakat sudah ada sejak masa Rasulullah saw.. Pada saat itu dikenal istilah"*su'at"*, "*mushadaq*" dan lain-lain. Istilah dimaksud merupakan pelaksanaan dari istilah al-Quran *"wa al-aamiliina alaiha"*. Begitu institusi ini terus berkembang dan mengalami penyempurnaan sesuai dengan perkembangan umat Islam. Di Indonesia sekarang ini sudah banyak lembaga, baik badan otonom yang dibentuk pemerintah maupun swasta/masyarakat yang berfungsi sebagai pengelola zakat.

Sedangkan zakat dalam perspektif sosiologis lebih tampak pada masalah yang senantiasa berkembang di kalangan umat Islam saat ini, yaitu masalah mekanisme retribusi dan distribusi zakat. Secara normatif, baik retribusi maupun distribusi zakat sudah diatur dalam al-Quran dan al-Sunnah. Namun demikian, masalah yang dihadapi umat Islam saat ini jelas bebeda dengan

17 Abu Hassan Al-Mawardi. *Al-Ahkam al-Sulthoniyah* (Beirut: Dar Maktabah al-Arabiyah, t.t.). hlm. 113-125.

18 Ibnu Taimiyah. *Siyasah al-Syar'iyyah fi al-Ishlah al-Ra'iy wa al-Ra'iyyat* (Beirut: Dar al-Kitab al-Arabiyyat, 1966), hlm. 76-95

masalah umat Islam di masa lampau. Hal ini akan mengakibatkan perbedaan penafsiran terhadap norma yang sudah ditetapkan dalam al-Quran dan al-Sunnah.

Dengan demikian, zakat memiliki dimensi ganda, di satu sisi sebagai tindakan ibadah yang bertujuan untuk menyucikan pembayarnya, disisi lain sebagai tindakan sosial untuk meningkatkan penghasilan penerimanya. Dalam ungkapan A. Zysow, hukum zakat dapat disebut sebagai hibrida antara unsur ibadah dan peningkatan penghasilan. Tidak heran jika kemudian pembahasan tentang zakat sering ditemukan dalam fikih ibadah, tetapi tidak jarang pula menjadi perhatian fikih politik ekonomi (*fiqh al-siyasah al-maliyyah*), bersandingan dengan keuangan publik atau sumber-sumber pemasukan negara lainnya.[19]

Terdapat ketentuan normatif yang bersumber dari Al-Quran, al-Sunnah, maupun ijma' sahabat tentang pensyari'atan zakat. Khusus tentang zakat, al-Quran telah mengaturnya sedemikian detail berdasarkan sejumlah ayat yang ada, mulai dari yang berkenaan dengan ihwal hukum penunaiannya, macam-macam benda yang dizakatkan, sampai pada hal ihwal *muzaki* dan para *mustahik* lainnya. Demikian juga dalam sunnah Nabi Mahammad saw., maupun ijma' sahabat. Al-Sunnah yang berfungsi sebagai penjelas (*bayan*), penguat (*ta'kid*) dan rincian (*tafshil*) ayat-ayat al-Quran, juga membahas dengan rinci hal ihwal zakat, harta yang wajib di zakatkan sampai dengan hukuman bagi orang yang mengingkari kewajiban berzakat dan hikmah dari penunaian kewajiban berzakat. Hal serupa, juga diungkap dan dijelaskan dalam ijma' sahabat.

Ketentuan normatif yang bersumber dari al-Quran, al-Sunnah, dan ijma' sahabat terkait dengan kewajiban berzakat bagi umat Islam, antara lain adalah sebagai berikut:

19 Lihat misalnya, al-Mawardi. *Kitab al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.) hlm. 113-125. Sesuai dengan judulnya, buku ini lebih dikenal sebagai buku tentang pemerintahan, tetapi dibahas juga di dalamnya masalah zakat. Cf. S. A. Siddiqi, *Public Finance ini Islam* (Delhi: Adam Fubluishetr and Distributor, 1992), hlm. 2.

1. Al-Quran

Dalam al-Quran terdapat dua kata yang menunjukkan makna zakat, (1) kata 2) الزكاة) kata الصدقة. Kata *zakat,* diungkap dalam 2 bentuk, 1). Bentuk *ma'rifat.* Dalam bentuk ini, kata zakat diungkap sejumlah 30 kali,[20] 27 kali[21] disebut dalam satu ayat bersama kata shalat, dan satu kali disebutkan dalam konteks yang sama dengan shalat, tetapi tidak di dalam satu ayat.[22] Ke- 30 kali kata zakat disebutkan itu, 8 kali terdapat di dalam surat-surat yang turun di Mekah dan selebihnya terdapat di dalam surat-surat yang diturunkan di Madinah.[23] Selanjutnya kata zakat dalam ungkapan yang berbeda disebut dalam al-Quran sejumlah 82 kali. 30 ayat diungkap dengan menggunakan kalimat *ma'rifat*, dan disandingkan dengan kalimat penegakan shalat.

Penyebutan kata zakat setelah perintah shalat, terdapat sebanyak 28 kali. Hal ini menunjukkan bahwa perintah zakat sama pentingnya dengan perintah shalat. Shalat adalah tiang agama, zakat juga tiang agama. Shalat berhubungan langsung dengan Allah (*habl min-Allah*), zakat juga berhubungan langsung dengan Allah (*habl min-Allah*). Shalat ada kaitannya dengan manusia (*habl min-annas*), zakat lebih berkaitan lagi dengan manusia (*habl min-annas*), sebab zakat diberikan langsung kepada manusia. Meski demikian, pada hal-hal tertentu, zakat memiliki keunggulan tersendiri dibandingkan shalat. Sebagai contoh, shalat dapat dilaksanakan oleh siapapun, termasuk orang miskin. Sedangkan zakat, hanya dapat dilaksanakan oleh orang yang berpunya dan berkecukupan.

Kata zakat sudah digunakan dalam al-Quran pada ayat-ayat yang diturunkan di Mekah. Walau al-Quran sudah membicarakan zakat dalam ayat-ayat Makiyah, namun demikian zakat pada periode ini baru dipandang sebagai anjuran untuk berbuat baik kepada fakir miskin dan

---

20 Lihat dalam QS.2: 43, 83, 110,177, 277.QS. 3: 180. QS. 4: 37, 77, 162. QS. 5: 12, 55.QS. 6: 141.QS. 9:5, 11, 18, 34, 71. QS. 21: 73. QS. 22: 41, 78. QS. 31: 4. QS. 33: 33. QS. 41: 7. QS. 58: 13. QS. 70: 24, 25. QS.73: 98.

21 Lihat dalam QS, 2: 110, QS,98: 5, QS, 23:1-4, QS, 9: 11, 34-36, 60 ,103, QS, 51: 19, QS, 59: 7, QS, 3: 141.

22 Lihat QS 23: 2 dan 4.

23 Muhammad Fuad Abdul Baqi. *Mu'jam al-Mufahras li Alfadz al-Quran*, pada kata "Zakat", hlm. 657.

orang-orang yang membutuhkan bantuan, bukan dipandang sebagai kewajiban yang bersifat *ilzami*[24] Penggunaan kata zakat pada ayat-ayat Makiyah, dimaksudkan bahwa Islam telah menanamkan kesadaran di dalam dada orang-orang Islam ada hak-hak orang yang berkekurangan dalam harta orang-orang kaya.

Berbeda dengan ayat-ayat al-Quran yang turun di Mekah, ayat-ayat tentang zakat yang turun di Madinah sudah menjelaskan bahwa zakat itu wajib dalam bentuk perintah yang tegas dan instruksi pelaksanaan yang jelas.[25] Pada periode ini kewajiban zakat bersifat *ilzami* dan teknis operasional serta berbagai ketentuan tentang zakat diberikan penjelasan oleh Rasulullah saw.. kemudian praktek ini diteruskan oleh khalifah-khalifah sesudahnya.[26]

Tentang kapan zakat mulai di wajibkan, terjadi perbedaan pendapat dikalangan ulama. Sebagian ulama beranggapan bahwa zakat fitrah mulai diwajibkan pada tahun ke-2 hijrah di Madinah, sementara zakat *mal* (harta) diwajibkan pada tahun ke-3 hijrah,[27] bersamaan dengan turunnya QS. al-Taubah (9) : 103 dan sebagainya. Sedangkan lainnya berpandangan bahwa zakat diwajibkan sejak sebelum hijrah, mengingat ayat-ayat Makiyah, seperti QS. al-Rum: 38-39 dan 1-3, QS. Luqman : 4 dan sebagainya, telah memerintahkannya. Terkait perbedaan ini, al-Qardawi menilai bahwa zakat yang diwajibkan di Mekah bersifat mutlak (*zakat al-mutallaqah*), dalam arti belum ditentukan jumlah harta yang harus dizakati (*nisab*) dan takaran zakatnya (*miqdar*), serta mereka yang berhak menerimanya.[28]

24 Lihat QS, 30:38-39, QS, 27: 1-3, QS, 31:4, QS, 22:4,QS, 7:156-157,QS, 41 : 6-7

25 Terdapat perbedaan pendapat dikalangan para sejarawan Islam tentang waktu pensyariatan zakat. Ada yang menyatakan pada tahun kedua hijrah yang berarti satu tahun sebelum pensyariatan puasa; tetapi ada juga yang berpendirian bahwa zakat disyariatkan pada tahun ketiga hijriah yakni satu tahun setelah pensyariatan *shiyam* yang diwajibkan satu tahun sebelumnya (kedua hijriah). Lepas dari perbedaan pendapat itu, yang jelas Nabi Muhammad saw. menerima perintah zakat setelah beliau hijrah ke Madinah. Lihat Kuntarno Noor Alfah (editor). *Zakat & Peran Negara*, (Jakarta: Forum Zakat, 1997), hlm. 7

26 A.A. Miftah. *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia* (Disertasi), (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2005), hlm. 15-21

27 Adiwarman Azwar Karim. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam,* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 39

28 Yusuf al-Qardawi. *Fiqh al-Zakat*, ((Beirut: Mu'assasah al-Risalah, 1994), juz I, hlm. 58-60

Pelaksanaan zakat pada periode Mekah, belumlah menjadi dan tanggung jawab negara, pelaksanaan zakat diserahkan sepenuhnya pada kesadaran pribadi-pribadi seorang muslim. Zakat pada periode ini masih bersifat umum, belum ada aturan khusus tentang *nishab* dan besarannya, tentang amil yang diberi tugas untuk mengambil, mengelola dan mendistribusikannya.

Dapat dimengerti mengapa zakat pada periode Mekah masih terbatas dan bersifat anjuran. Hal ini tidak lain karena umat Islam belum mempunyai otoritas politik yang cukup kuat. Ketiadaan otoritas politik yang cukup kuat, mengakibatkan umat Islam seringkali mendapat tekanan dan interogasi dari orang-orang kafir Qurais Mekah sebagai penguasa kota Mekah pada saat itu. Hijrah ke kota Madinah memberikan warna baru bagi perjuangan umat Islam. Di kota ini mereka dapat membentuk kekuatan politik. Nabi Muhammad saw., di kota ini tidak hanya berfungsi sebagai pemimpin agama, tetapi Ia juga berfungsi sebagai penguasa politik (kepala negara).

Seiring dengan pertambahan peran yang dipegang oleh Nabi Muhammad saw., selama periode ini, maka *taklif* hukumpun dalam periode Madinah menemukan bentuknya yang baru seiring dan sejalan dengan perkembangan yang baru, yaitu mengambil bentuk perundang-undangan yang bersifat *ilzami*.[29] Pelaksanaannya melibatkan *sulthan* (penguasa) beserta dorongan keimanan.[30] Jadi pelaksanaan hukum Islam pada periode Madinah tidak semata-mata di dasarkan pada kesadaran keberagamaan umat Islam, tetapi juga didukung oleh kekuasaan politik.

Demikian pula yang terjadi dengan *syari'at* zakat, pada periode Madinah, *Syar'i* menentukan harta-harta yang wajib dikeluarkan zakatnya, syarat dan ketentuan wajib harta yang dikeluarkan zakatnya, serta menentukan pula amil yang bertugas menarik, mengelola, dan mendistribusikannya. Dari sekian banyak ayat zakat yang ada dalam al-Quran, terdapat dua ayat induk yang secara eksplisit menggariskan perihal pengelolaan zakat.

Kedua ayat zakat yang dimaksudkan terdapat di dalam QS. al-Taubah (9) : 103 dan 60 :

29 *Ibid*, hlm. 113.
30 *Ibid*, hlm. 78.

خُذْ مِنْ اَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيْهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْۗ اِنَّ صَلٰوتَكَ سَكَنٌ لَّهُمْۗ وَاللّٰهُ سَمِيْعٌ عَلِيْمٌ ﴿١٠٣﴾

Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka, dan mendoakan untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketentraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui." [31]

اِنَّمَا الصَّدَقٰتُ لِلْفُقَرَاۤءِ وَالْمَسٰكِيْنِ وَالْعٰمِلِيْنَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوْبُهُمْ وَفِى الرِّقَابِ وَالْغٰرِمِيْنَ وَفِيْ سَبِيْلِ اللّٰهِ وَابْنِ السَّبِيْلِۗ فَرِيْضَةً مِّنَ اللّٰهِۗ وَاللّٰهُ عَلِيْمٌ حَكِيْمٌ ﴿٦٠﴾

"Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah; dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana."[32]

Ayat pertama di atas berisi perintah pengambilan zakat yang meliputi seluruh harta apapun jenis dan bentuknya. Menurut ulama tafsir kata "*min*" dalam ayat tersebut berarti "sebagian". Mereka para sahabat hendak menyedekahkan seluruh harta mereka, maka Allah memerintahkan Rasulullah saw., untuk mengambil sebagian dari harta mereka (sebagai pertanda) bagi taubat mereka, karena zakat itu tidak diterima dari orang-orang munafik.

Sedangkan ayat yang kedua berkenaan dengan pihak yang berhak menerima pembagian atau penyaluran dana zakat yang lazim dikenal dengan sebutan delapan *asnaf* (kelompok) para mustahik zakat. Pertama, kelompok orang fakir, yaitu orang-orang yang tidak berharta dan tidak bermata pencaharian

31 QS. Al-Taubah (9) : 103 dalam CD Qur'an in World
32 QS. Al-Taubah (9): 60 dalam CD Qur'an in World

untuk membiayai keperluan hidupnya. Kedua, kelompok orang miskin, yaitu orang-orang yang mempunyai harta dan mata pencaharian akan tetapi tidak dapat mencukupi keperluan hidupnya. Fakir dan miskin merupakan dua kelompok masyarakat yang secara strata sosial ekonomi berada pada tingkat paling bawah. Keduanya tergolong masyarakat yang serba kekurangan dalam hal pemenuhan kebutuhan sandang, pangan, maupun papan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Karenanya merupakan suatu keharusan jika kelompok ini diprioritaskan dalam pemberian harta zakat. Oleh karenanya, pemberian zakat pada dua kelompok ini didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan.

Ketiga, *al-amilina alaiha* (para pekerja yang mengumpulkan zakat). Kata ini merupakan kata jamak (*plural*) dari kata "amil" yang secara *harfiah* berarti para pekerja. Maksudnya ialah orang-orang yang secara spesifik dan profesional terlibat dalam penanganan zakat, apakah itu dalam hal penarikan dan pengelolaan, maupun dalam hal pendistribusiannya. Oleh karena itu, amil zakat berhak menerima zakat. Mereka bertanggung jawab dalam hal pengumpulan, pengelolaan dan pendistribusian dana zakat. Mereka merupakan orang atau lembaga yang berhak mengambil zakat dari *muzakki* dan selanjutnya mereka pula yang bertanggung jawab dalam mendistribusikannya. Pemberian wewenang dan tugas mengelola zakat kepada amil, bertujuan memberikan amanat pekerjaan kepada mereka agar bekerja sesuai dengan tugas yang mereka emban.[33]

Keempat, *al-mu'allafah qulubuhum.* Terdapat perbedaan pendapat dalam menafsirkan *al-mu'allafah qulubuhum*. Oleh karena itu, sebagian ulama fiqh mengatakan, mereka adalah orang-orang kafir yang oleh Nabi Muhammad saw., dibujuk hatinya supaya menganut agama Islam; mereka tidak mau masuk ke dalam Islam kecuali dengan mendapatkan pemberian harta. Sebagian lain mengatakan, tokoh-tokoh di luar Islam yang mempunyai pengaruh kuat secara sosial terhadap kelompoknya. Pemberian zakat kepada *mu'allaf* ini dalam upaya untuk memantapkan dan meneguhkan hatinya agar tetap berada dalam Islam. Kemudian dana zakat yang diberikan kepada tokoh luar Islam

33 A.A. Miftah. *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia* (Disertasi), (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2005) , hlm. 104

adalah sebagai simbol persaudaraan. Diharapkan dengan pemberian dana zakat tersebut, tokoh-tokoh masyarakat diluar Islam itu setidak-tidaknya bisa bersahabat dengan baik terhadap umat Islam dan tidak memusuhi umat Islam sehingga umat Islam dapat secara bebas menjalani ajaran agamanya.[34]

Kelima, hamba sahaya (budak) yang telah menggadaikan perjanjian dengan tuannya untuk menebus dirinya. Pemberian zakat kepada hamba sahaya, karena hamba sahaya merupakan orang yang tertindas dan sangat terikat kepada tuannya. Ia merupakan kelompok orang yang tidak memiliki kebebasan, sehingga ia sangat kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada zaman sekarang, hamba sahaya dalam pengertian fiqh sudah tidak ada lagi, namun kelompok-kelompok tersebut yang kedudukannya sama seperti hamba sahaya tersebut masih banyak, maka dari itu pengertian "*riqaab*" dalam ayat di atas perlu interpretasi baru.[35]

Keenam, *al-gharimin*. Dalam pengertian *lughawi,* kata *al-gharam* berarti ketetapan atau keharusan *(al-luzum*). Selanjutnya, yang mempunyai hutang itu dinamai *al-gharim,* ialah karena dia dibebani kewajiban untuk membayar hutangnya. Orang yang terlilit hutang merupakan orang yang sangat tergantung dan terikat pada orang lain. Secara psyikologis, ia merasa tertekan dan kehidupannya menjadi tidak tenang. Pemberian zakat kepadanya agar dapat melunasi hutang-hutangnya, sehingga ia kembali termotivasi dalam menjalani hidupnya. Sekiranya dana zakat itu belum dapat menutupi hutang-hutangnya, dengan pemberian zakat ini sedikit membantu dalam meringankan beban hutangnya sehingga beban hutang yang mereka pikul terkurangi.

Ketujuh, *fi sabilillah,* yaitu orang – orang yang melaksanakan jihad di jalan Allah. Mereka berjuang dalam rangka menegakkan agama. Dalam perjuangan tentu sangat membutuhkan pendanaan yang tidak sedikit. Tanpa adanya dukungan dana yang memadai, perjuangan menegakkan agama akan kurang maksimal. Oleh karena itu, pemberian zakat kepada mereka suatu keharusan. Selanjutnya, pemaknaan *fisabilillah* saat ini berkembang selain makna jihad, yaitu segala keperluan yang dianggap baik menurut ajaran agama, seperti memakmurkan mesjid, madrasah dll.

34 *Ibid,* hlm. 105
35 *Ibid*, hlm. 105

Kedelapan, *ibnu sabiil*, yaitu orang yang kehabisan bekal dalam berpergian bukan untuk maksiat. Sebagai orang yang kehabisan bekal tentu saja ia sangat perlu kepada bantuan. Oleh sebab itu wajar jika kelompok ini mendapatkan bagian dana zakat.[36]

Distribusi zakat kepada delapan (8) *ashnaf* sebagaimana diuraikan di atas, pada prinsipnya menurut para ulama fiqh, terdapat dua kelompok besar pihak yang dapat menerima zakat. *Pertama*, pihak orang-orang tertentu yang dapat menerima zakat secara individual dan dapat memilikinya secara langsung. Kelompok ini adalah fakir, miskin, *mu'allaf*, dan amil berdasarkan kepentingan tertentu. *Kedua*, kelompok yang tidak menerima dan memiliki harta zakat secara langsung. Yang termasuk kelompok ini adalah memerdekakan hamba (*riqaab*), orang yang punya utang (*gharimiin*), *sabilillah* dan *ibnu sabil*. Pemahaman ini didasarkan pada makna literal yang terdapat pada ayat ini. Kelompok pertama diungkapkan dengan huruf "*lam*" (للفقراء....) yang berarti memiliki, sedangkan kelompok kedua diungkapkan dengan huruf "*fi*" (فى) الرقاب.... yang berarti dalam atau mengenai yang menunjukkan keterangan tempat.

Penetapan Allah swt., terhadap pihak-pihak yang berhak menerima zakat, yaitu yang biasa disebut dengan 8 (delapan) *ashnaf mustahik al-zakat* sebagaimana diungkap dalam ayat di atas, menurut Fakhr al-Din al-Raziy (544 – 606 H):[37] "untuk empat sasaran pertama zakat diberikan kepada fakir, miskin, amilin dan mu'allaf, dan mereka dapat memanfaatkannya sesuai dengan yang dikehendakinya. Adapun dalam memerdekakan budak, zakat diberikan untuk menghilangkan perbudakan, sehingga tidak diberikan kepada mereka untuk dipakai sekehendak hatinya, akan tetapi digunakan untuk menghilangkan sifat perbudakan. Demikian juga bagi mereka yang berhutang, zakat diserahkan untuk membayar hutang, bagi yang sedang berperang zakat digunakan untuk sarana dan prasarana peperangan, begitu juga *ibnu sabil*". Bagi empat sasaran pertama, zakat diserahkan kepada mereka, dan mereka memiliki hak penuh untuk menggunakannya sesuai dengan kebutuhan mereka. Sedangkan bagi

36 *Ibid*, hlm. 107

37 Fakhr al-Din al-Raziy, *Al-Tafsir al-Kaabir,* (Mesir: al-Mathba'ah al-Mishriyyah, 1938), hlm.139. Lihat pula dalam al-Razy, *Mafatih al-Ghaib*, (Teheran: Dar Al-Kutub al-Ilmiyyah, t.t.), cet. III, hlm. 264.

empat sasaran kedua zakat tidak diserahkan karena ada sesuatu kebutuhan atau keadaan yang menyebabkan mereka berhak menerima zakat. Semakin tinggi tingkat kekurangan dan kebutuhannya maka semakin mendapat prioritas dalam pengalokasian harta zakat.

Para ulama madzhab, ketika menafsirkan QS. al-Taubah (9) : 60 dapat diuraikan sebagai berikut: Pertama, Madzhab Malik, Syafi'i dan Ahmad. Menurut pendapat Madzhab Malik, Syafi'i dan Ahmad bahwa yang disebut kaya adalah orang yang berkecukupan untuk memenuhi kebutuhan keluarganya, jika dia membutuhkan maka dia termasuk yang berhak memperoleh zakat walaupun hartanya banyak. Nilai kecukupan ini sangat dipengaruhi oleh tanggungan dan besarnya pengeluaran. Al-Khattabi dalam Sayyi Sabiq[38] mengatakan bahwa Imam Malik dan Syafi'i berkata: " Tak ada batasan yang jelas tentang siapa yang disebut kaya. Seseorang dianggap kaya atau miskin diukur dari lapang atau sempitnya hidup. Bila ia berkecukupan, maka haram baginya mendapat sedekah".[39]

Kedua, Imam Hanafi. Menurut Madzhab Hanafi, orang kaya yang tidak boleh menerima zakat ada dua macam: (a) orang yang mempunyai kekayaan satu *nishab* dalam semua bentuk zakat, misalnya: orang yang memiliki 5 ekor unta, atau 40 ekor kambing, atau 30 ekor sapi, atau 652,8 kg makanan pokok atau 85 gram emas. Sebagian pendapat yang lain, kekayaan yang diukur adalah ukuran *nishab* uang dari segala macam harta apa saja; dan (b) orang kaya yaitu orang yang memiliki harta *surplus* dari kebutuhan hidupnya yang nilainya mencapai 200 *dirham* (sekarang 85 gram emas), tetapi tidak terkena wajib zakat karena harta tersebut tidak produktif , misalnya perabot rumah tangga, rumah, kendaraan, dan lain-lain.

Ketiga, pendapat sebagian ulama lain. Menurutnya, jika memiliki harta 50 *dirham* atau senilai harga emas. Sebagian lagi berpendapat jika memiliki harta 40 *dirham* (satu *uqiyah*). Adapun zakat yang berkaitan dengan fakir dan miskin yang mampu berusaha. Para ulama seperti para pengikut Madzhab Maliki dan Syafi'i berpendapat bahwa fakir dan miskin yang mampu berusaha

38 Sayyid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah*, jilid 1, (Kuwait: Daar el-Bayan, 1968), hlm. 320.
39 Sayyid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah*, jilid 1, (Kuwait: Daar el-Bayan, 1968), hlm. 323.

tidak berhak mendapat zakat. Hal ini di dasarkan pada hadits riwayat *jama'ah* yang artinya: "*Sedekah tidak halal bagi orang orang kaya dan bagi orang yang berbadan sehat dan kuat*". Tetapi para ulama membolehkan memberikan zakat kepada mahasiswa (pencari ilmu), karena mereka sedang melaksanakan *fardhu kifayah* dan ilmunya akan bermanfaat bagi umat.

Demikian halnya dengan amil adalah orang yang bekerja. Dalam konteks zakat, amil dipahami sebagai pihak yang bekerja dan terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam hal pengelolaan zakat. Jika yang mengelola adalah lembaga, maka semua pihak yang terkait dengannya adalah amil, baik itu direkturnya, para pegawai di bidang manajemen, keuangan, pendistribisian, pengumpulan, keamanan dan lain-lain. Mereka ini mendapatkan gaji dari bagian *amil al-zakat*.[40]

Selanjutnya dalam memahami pengertian amil dalam QS. al-Taubah (9) : 60, sesungguhnya merupakan petunjuk yang kuat tentang adanya petugas yang memungut zakat dan membagikan zakat dan mereka itulah yang ditugaskan oleh pemerintah, serta menjadi profesinya, yang mana mereka dibolehkan mendapat gaji dari pekerjaan tersebut, tidak seperti yang terjadi pemahaman banyak orang dewasa kini tentang kriteria amil. Sebab para amil yang ada dewasa kini, sebagian sifatnya panitia yang bergerak dalam bidang sosial dan bertugas membantu keberlangsungan zakat. Tugas itu sendiri sifatnya sangat insidental bukan menjadi pekerjaan rutinitas, kecuali jika diantara anggota badan sosial tersebut (panitia) ada yang termasuk bagian dari 8 *ashnaf*. Berdasarkan beban kewajiban tersebut, maka ia berhak atas bagian zakat, disisi lain mengingatkan akan suatu kebenaran adalah tugas seluruh umat Islam, inilah yang menjadi pembeda definisi amil zakat yang sebenarnya.[41]

Hal senada juga diperjelas oleh al-Qurthubi "Bahwasanya amil adalah petugas yang diangkat oleh pemerintah (imam atau khalifah) untuk mengambil dan mengumpulkan zakat seijin dari imam tersebut ".[42] Imam Nawawi "wajib

40 Sayyid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah*, jilid 1, (Kuwait: Daar el-Bayan, 1968), hlm. 326.

41 Sayyid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah*, jilid 1, (Kuwait: Daar el-Bayan, 1968), hlm. 327.

42 Al-Qurthuby. al-Anshari, Ahmad. *Al-Jami' li Ahkam al-Qur'an*, (Beirut: Daar el-Kutub al-Ilmiyyah, 1993), hlm. 177.

bagi seorang imam menugaskan seorang petugas untuk mengambil zakat. Sebab Nabi Muhammad saw., dan para khalifah sesudah beliaupun selalu mengutus petugas zakat ini. Hal tersebut dilakukan karena diantara manusia ada yang memiliki harta tetapi tidak tahu (tidak bisa menghitung) apa yang wajib dikeluarkan baginya, selain itu ada pula orang-orang yang kikir, sehingga wajib bagi penguasa mengutus seseorang untuk mengambilnya". Pendapat inilah yang diminati dan diikuti oleh para madzhab Ahli Hadits, berbeda dengan madzhab Ahli Fiqh.[43]

Fakhr al-Din al-Raziy[44], ketika menafsirkan surat al-Taubat (9) : 60, ia mengatakan bahwa penguasa atau orang yang diangkat oleh penguasalah yang memiliki kewenangan untuk mengambil dan mendistribusikan harta zakat. Oleh karenanya amil mendapatkan bagian dari zakat. Ini menunjukkan bahwa untuk membayarkan zakat harus ada amil.

والعامل هو الذي نصبه الإمام لأخذ الزكوات

Sedangkan *'amil* adalah orang yang diangkat oleh penguasa untuk mengambil zakat.

Atas dasar argumen tersebut, Fakr al-Din al-Raziy[45], ayat 60 surat al-Taubah (9) di atas adalah dalil tegas yang menunjukkan bahwa penguasalah yang memiliki kewenangan untuk mengambil harta zakat. Kebenaran pernyataan ini semakin kuat dengan pernyataan Allah dalam QS. al-Taubah (9) :103 (خُذْ مِنْ أموالهم صَدَقَة). Ibnu Humam al-Hanafi dalam menafsirkan ayat tersebut menyatakan bahwa hak mengambil zakat itu secara mutlak berada di tangan penguasa"[46]

Fakr al-Din Al-Razi[47] lebih lanjut menyatakan pemilik harta itu diperbolehkan untuk membayarkan zakat hartanya yang tersembunyi secara langsung

43 Al-Nawawi, Abu Zakaria Muhyiddin bin Syarif. *al-Majmu' syarah Muhadzab,* juz VI (Jeddah: Maktabah al-Irsyad, t.t.)), hlm. 167.

44 Fakhr al-Din al-Raziy. *Al-Tafsir al-Kaabir* (Mesir: al-Mathba'ah al-Mishriyyah, 1938), hlm.139-141.

45 Fakhr al-Din al-Raziy. *Al-Tafsir al-Kaabir* (Mesir: al-Mathba'ah al-Mishriyyah, 1938), hlm.141-149

46 Lihat Muhammad Sulaiman Abdullah al-Asyqar. *Zubdah al- Tafsir min Fath al-Qadir,* jilid 3,(Kuwait: Wuzaarah al-Auqaaf wa asy-Syu'un al-Islamiyah, 1985), hlm. 478

47 Fakhr al-Din al-Raziy. *Al-Tafsir al-Kaabir* (Mesir: al-Mathba'ah al-Mishriyyah, 1938), hlm.147

adalah berdasarkan dalil yang lain. Diantara dalil yang menunjukkan pernyataan ini adalah QS. 51: 19 sebagai berikut:

وَفِي أموالهم حَقٌّ لِّلسَّائِلِ والمحروم

> Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak meminta-minta[48]

Oleh karena itu, jika zakat adalah hak orang miskin yang meminta-minta dan yang tidak meminta-minta, maka tentu dibolehkan menyerahkan zakat secara langsung kepada yang berhak menerimanya"[49] Selanjutnya,[50] ketika membahas hadits Ibnu Abbas tentang diutusnya Muadz bin Jabal ke Yaman, Ibnu Hajar al Asqolani[51] berkata, "Hadits ini bisa dijadikan dalil bahwa penguasalah yang memiliki otoritas untuk mengambil zakat dan menditribusikannya baik secara langsung ataupun melalui orang yang dia angkat. Barang siapa yang menolak untuk membayar zakat maka akan diambil secara paksa.

Al-Syaerozi dalam Al-Qurthubi,[52] yang dimaksud dengan amil zakat adalah para petugas yang diangkat oleh penguasa untuk mengumpulkan zakat dengan status sebagai wakil penguasa dalam masalah tersebut. Penguasa memiliki kewajiban untuk mengangkat seorang amil untuk mengambil zakat, karena Nabi Muhammad saw., dan para khalifah setelah-Nya selalu mengangkat petugas zakat untuk mengumpulkan, mencatat, dan mendistribusikannya. Argumen lainnya adalah karena di tengah masyarakat ada orang yang memiliki harta, namun mereka tidak mengetahui kadar zakat yang wajib dikeluarkan, tentunya mereka memerlukan seorang amil.

Demikian pula diantara mereka ada yang memiliki sifat pelit sehingga penguasa wajib mengangkat petugas. Petugas yang diangkat penguasa haruslah orang yang merdeka, baik agamanya dan bisa dipercaya. Karena status sebagai

48 Lihat QS.51: 19 dalam CD Qur'an in World.
49 Fakhr al-Din al-Raziy. *Mafaatih al-Gahib*, jilid 8 (Teheran: Dar Al-Kutub al-Ilmiyyah, t.t.), cet.III, hlm.77
50 Ibn Hajar al-Asqolani. *Fathul Baari syarah shaheh Bukhari*, juz v (Mesir: Darul Hadits, t.t.), hlm.123
51 Ibn Hajar al-Asqolani. *Fathul Baari syarah shaheh Bukhari*, juz v (Mesir: Darul Hadits, t.t.), hlm.129.
52 Al-Qurthuby, al-Anshari, Ahmad. *Al-Jami' li Ahkam al-Qur'an*, jilid 8 (Beirut: Daar el-Kutub al-Ilmiyyah, 1993), hlm. 177.

amil zakat adalah sebuah kekuasaan dan amanah. Sedangkan budak dan orang yang fasik tidak berhak diberi kekuasaan dan amanah. Penguasa tidak boleh mengangkat sebagai amil zakat kecuali orang yang paham fiqh, karena hal ini membutuhkan pengetahuan tentang harta yang wajib dizakatkan dan yang tidak wajib dizakatkan serta perlu adanya ijtihad berkaitan dengan berbagai permasalahan dan hukum zakat yang dihadapi"[53]

Al-Utsaimin,[54] menjelaskan bahwa golongan ketiga yang berhak mendapatkan zakat adalah amil zakat. Amil zakat adalah orang-orang yang diangkat oleh penguasa untuk mengambil zakat dari orang-orang yang berkewajiban untuk menunaikannya, lalu menjaga dan mendistribusikannya. Mereka diberi zakat sesuai dengan kadar kerja mereka meski sebenarnya adalah orang-orang yang kaya. Sedangkan orang biasa yang menjadi wakil orang yang berzakat untuk mendistribusikan zakatnya bukanlah termasuk amil zakat. Sehingga mereka tidak berhak mendapatkan harta zakat sedikitpun disebabkan status mereka sebagai wakil. Akan tetapi jika mereka dengan penuh kerelaan hati mendistribusikan zakat kepada orang-orang yang berhak menerimanya dengan penuh amanah dan kesungguhan, maka mereka turut serta mendapatkan pahala. Namun jika mereka meminta upah karena telah mendistribusikan zakat maka orang yang berzakat berkewajiban memberinya upah dari hartanya yang lain bukan dari zakat"

Sayid Sabiq,[55]amil zakat adalah orang-orang yang diangkat oleh penguasa atau wakil penguasa untuk bekerja mengumpulkan zakat dari orang-orang kaya. Termasuk amil zakat orang yang bertugas menjaga harta zakat, penggembala hewan ternak zakat dan juru tulis yang bekerja di kantor amil zakat. Sedangkan Shalih al-Fauzan,[56] menjelaskan bahwa amil zakat adalah para pekerja yang bertugas mengumpulkan harta zakat dari orang-orang yang berkewajiban untuk membayar zakat, lalu menjaganya dan mendistribusikannya kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Mereka bekerja berdasarkan perintah yang

---

53 Penjelasan lebih rinci dan detail terkait dengan amil zakat, lihat *al Muhadzab* hlm. 308 dan al *Majmu' Syarh al Muhadzab,* jilid 6, hlm.167.

54 Syeikh Muhammad bin Shalih al Utsaimin. *Majalis Syahri Ramadhan*, (Kairo: Daarul Hadits), hlm. 163-164.

55 Sayyid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah*, jilid 1, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), hlm.327.

56 Shalih al-Fauzan. *Al Mulakhasoh al Fiqhi,* jilid 1, (Riyadh: Dar al 'Ashimah, t.t.), hlm. 361-362.

diberikan oleh penguasa kaum muslimin. Mereka diberi dari sebagian zakat sesuai dengan upah yang layak diberikan untuk pekerjaan yang mereka jalani, kecuali jika pemerintah telah menetapkan gaji bulanan untuk mereka yang diambilkan dari kas negara, karena pekerjaan mereka tersebut. Jika demikian keadaannya, sebagaimana yang berlaku saat ini di Saudi Arabia, maka mereka tidak diberi sedikitpun dari harta zakat karena mereka telah mendapatkan gaji dari negara. Al-'Azazi,[57] menjelaskan bahwa amil zakat adalah para petugas yang dikirim oleh penguasa untuk mengumpulkan zakat dari orang-orang yang berkewajiban membayar zakat. Ia juga, adalah orang-orang yang menjaga harta zakat serta orang-orang yang mendistribusikannya kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Mereka itulah yang berhak diberi zakat meski sebenarnya mereka adalah orang-orang yang kaya.

Kesamaan pemahaman para ulama terkait dengan amil di atas, terlihat bawa syarat agar bisa disebut sebagai amil zakat adalah diangkat dan diberi otoritas oleh penguasa untuk mengambil zakat dan mendistribusikannya sehingga panitia-panitia zakat yang ada di berbagai masjid serta orang-orang yang mengangkat dirinya sebagai amil bukanlah amil secara *syar'i*. Hal ini sesuai dengan istilah "amil" karena yang dimaksud dengan amil adalah pekerja yang dipekerjakan oleh pihak tertentu. Memiliki otoritas untuk mengambil dan mengumpulkan zakat adalah, sebuah keniscayaan bagi amil, karena amil memiliki kewajiban untuk mengambil zakat secara paksa dari orang-orang yang menolak untuk membayar zakat. Sayid Sabiq,[58] siapa yang menolak untuk membayar zakat padahal dia menyakini kewajibannya, maka orang tersebut berdosa karena tidak mau membayar zakat. Penguasa memiliki otoritas untuk mengambil harta zakat tersebut secara paksa darinya serta memberikan hukuman atas sikap orang tersebut.

Pernyataan di atas sejalan dengan bunyi QS. al-Taubah (9):103 dan hadits riwayat Abu Dawud[59] yang artinya " *...Demi Allah, saya akan memerangi orang yang memisahkan kewajiban shalat dengan kewajiban zakat. Sesungguhnya zakat*

57 Adil bin Yusuf al 'Azazi. *Tamam al Minnah fi Fiqh al Kitab wa Shahih al Sunnah,* jilid 2, (Mesir: Mu'assasah Qurthubah, t.t.), hlm. 290.

58 Sayyid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah*, jilid 1, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), hlm.281

59 Abu Daud. *Sunan Abu Dawud*, (Riyadh: Daar el-Salam, 2000), hlm. 1337-1338

itu hak yang terkait dengan harta. Demi Allah, jika mereka menolak mengeluarkan zakat unta yang biasa mereka tunaikan kepada Rasulullah saw., pasti aku akan memeranginya, karena penolakan tersebut".(HR. Abu Dawud).

Merujuk pada pernyataan di atas, jelas posisi dan kedudukan amil memang betul-betul sebagai pengelola zakat. Oleh karena itu, dalam hal pengelolaan dan pendistribusian zakat, setiap amil bertindak sebagai pemimpin. Dalam kaidah hukum Islam, pemimpin diharuskan berlaku adil dan memberi kemaslahatan kepada rakyatnya: Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemashlahatan *(tasharruf al-imami 'ala ra'iyyati manuutun bi al-maslahati)*.[60] Berdasarkan kaidah ini, setiap orang memiliki kewajiban menunaikan dan mengelola zakat untuk tujuan kemaslahatan umum (*maslahat al-ammah*).

Madzhab Maliki dan Jumhur Ulama berpendapat, bahwa kadar upah atau gaji yang diberikan kepada amil disesuaikan dengan pekerjaan atau jabatan yang diemban yang sekiranya dengan gaji tersebut ia dapat hidup layak. Ukuran kelayakan itu sendiri sangat relatif, tergantung pada waktu dan tempat. Abû Hanîfah membatasi pemberian upah amil tersebut jangan sampai melebihi setengah dari dana yang terkumpul. Sementara itu Imam al-Syafi'i membolehkan pengambilan upah sebesar seperdelapan dari total dana zakat yang terkumpul. Bahkan ada juga pendapat ulama lain, sebagai bentuk hati-hati, maka upah amil bisa diambil 10 % dari total zakat yang terkumpul.[61]

Atas dasar pendapat di atas, maka gaji para amil sesungguhnya diambil dari dana zakat. Besarnya gaji disesuaikan dengan standar kehidupan masyarakat yang berlaku, jenis tugas serta posisi jabatan yang diemban dengan tidak mengabaikan rambu-rambu yang telah ditetapkan Islam dalam rangka peningkatan kesejahteraan para pegawai, seperti yang disebutkan dalam Hadits Nabi saw. yang artinya: "*Barang siapa yang bekerja (melakukan pekerjaan) untuk kami, jika ia belum memiliki tempat tinggal, maka ia berhak mendapatkannya, atau jika ia belum memiliki isteri, maka ia berhak untuk kawin, atau jika ia belum mempunyai pembantu maka ia berhak mempunyainya, atau ia belum mempunyai binatang kendaraan, maka ia berhak memilikinya, dan barangsiapa*

60 A. Djazuli dan I. Nurol Aen. *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Rajawali Press, 2000), hlm. 52

61 Abdurrahman al-Jaziiri, *Al-Fiqh alaa Madzaahib al-Arba'ah*, (Mesir: Maktabah al-Tijaariyah al_Kubra, t.t.), hlm. 327.

yang memperoleh (mengambil) sesuatu selain itu maka ia adalah seorang pengkhianat."(HR Ahmad)[62]

Seorang pekerja atau pegawai berhak memperoleh fasilitas dari tempat ia bekerja, yang disesuaikan dengan kebutuhannya dan tanpa melebihi batasan-batasan yang diperbolehkan. Namun apabila ia mengambil lebih dari apa-apa yang dibutuhkannya, maka ia adalah seorang pengkhianat yang mengkhianati kepercayaan yang diberikan kepadanya. Pemberian fasilitas kepada para pegawai atau pekerja ini dimaksudkan agar mereka bisa bekerja dengan tenang dan sungguh-sungguh tanpa terbebani oleh problema ekonomi.

Seiring dengan perkembangan zaman dan terjadinya perubahan-perubahan dalam tatanan masyarakat saat ini, maka tentu saja definisi *mustahik al-zakat* yang diungkap QS. al-Taubah (9) : 60 perlu diinterpretasi kembali, terutama menyangkut kriteria dan batasan kelompok-kelompok yang berhak menerima zakat tersebut. Interpretasi tersebut dimaksudkan agar ayat al-Quran yang menjelaskan tentang mereka yang berhak menerima zakat itu menjadi aktual dan kontekstual. Seperti, kriteria dan pemaknaan kalimat *fi sabilillah*. Dalam kajian fiqh, *fi sabilillah* adalah mereka yang berperang di jalan Allah. Bahkan ada ulama yang mengatakan bahwa mereka yang melaksanakan ibadah haji termasuk dalam pengertian *fi sabilillah*.[63]

Selain persoalan kriteria dan interpretasi *mustahik* zakat seperti di atas, persoalan bentuk zakat yang akan diberikan kepada merekapun agaknya perlu interpretasi baru. Abdurrahman Qadir[64] contoh-contoh interpretasi baru mengenai makna "*mustahik zakat*" seperti di isyaratkan dalam QS.al-Taubah (9) : 60 adalah sebagai berikut:

1. Bagi fakir miskin yang masih memiliki potensi untuk berusaha:
   a. Memberikan pinjaman modal usaha dalam bentuk pinjaman kebaikan (*qardhul hasan*);

62 Lihat Ahmad ibn Hanbal, *Musnad Ahmad bin Hambal*, (Riyadh: Baitul Afkar Dauhiyyah, 1998), hlm. 203.

63 Wahbah al-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, juz II , (Damaskus: Dar al-Fikr, 1989), cet. ke-3, hlm. 874.

64 Abdurrahman Qadir, *Zakat Dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial*, (Jakarta, RajaGrapindo Persada, 1998), hlm. 173-176.

b. Membangun sarana dan prasarana pertanian dan perindustrian untuk menampung orang-orang miskin yang menganggur;
c. Menyelenggarakan sentra-sentra pendidikan keterampilan dan kejuruan untuk mendidik para penganggur agar mereka memiliki skil keterampilan tertentu.

2. Bagi fakir miskin yang tidak potensial dan produktif lagi, maka dibangun suatu penampungan semacam panti werda untuk menampung mereka secara konsumtif dan menyediakan jaminan hidup bagi manula, yatim piatu, serta mengadakan sarana dan prasarana rehabilitasi bagi mereka yang cacat.
3. Bagi *muallaf.*
   a. Membantu kehidupan ekonomi para *muallaf* yang umumnya mereka mengalami kesulitan ekonomi sebagai akibat perpindahan agama;
   b. Menyediakan dana dan sarana untuk menyadarkan kembali orang-orang yang terperosok ke dalam tindak kejahatan kriminal dan a-susila;
   c. Membiayai rehabilitasi mental orang-orang yang terjerumus dalam penyalahgunaan narkotik, perjudian, dan sejenisnya.
   d. Membiayai pengembangan kehidupan sosial ekonomi masyarakat tertinggal dan suku terasing;
   e. Membiayai usaha-usaha rehabilitasi kemanusiaan pada umumnya.
4. *Riqab.*
   a. Membantu pembebasan buruh-buruh rendahan dan kasar dari belenggu majikannya yang mengeksploitir tenaga buruh atau yang dapat memurtadkan mereka;
   b. Membantu pembebasan orang-orang tertentu yang dipenjara karena menggunakan hak asasinya dalam membela agama dan kebenaran;
   c. Membantu pembebasan masyarakat muslim yang tertindas, baik sebagai manusia individu maupun sosial;
   d. Membantu perempuan yang terperosok ke dalam kemaksiatan karena sudah terlilit hutang kepada germo untuk dapat bebas dan kembali kepada jalan yang benar.

5. *Gharimin.*
   a. Membantu atau meminjamkan pembayaran hutang-hutang orang yang jatuh pailit dalam menjalankan kewajibannya;
   b. Membantu peningkatan kemampuan manajemen bagi orang-orang yang melakukan usaha dengan modal pinjaman atau memberikan modal usaha tanpa bunga.
6. *Fi sabilillah*.
   a. Membantu pembiayaan tugas negara dalam mewujudkan kemaslahatan masyarakat dan meninggikan agama;
   b. Membantu biaya keamanan masyarakat dari berbagai gangguan dan tindakan destruktif;
   c. Membantu biaya dalam menegakkan keadilan hukum bagi warga negara yang tidak mampu;
   d. Membantu pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana umum;
   e. Membantu pembiayaan dalam usaha meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam rangka penunaian tugas sosialnya;
   f. Membantu guru agama di perguruan swasta yang minus penghasilannya.
7. *Ibn Sabil*.
   a. Menyediakan dana taktis bagi *musafir* yang kehabisan biaya dalam perjalanan;
   b. Membantu para pengungsi baik karena alasan politik, peperangan, maupun karena bencana alam;
   c. Membantu para pelajar yang kekurangan bekal atau biaya.

Persoalan lainnya yang menjadi perdebatan dikalangan ulama fiqh adalah dalam hal pembagian zakat kepada *ashnaf* yang delapan itu, apakah harus dibagi secara merata ataukah dapat diberikan kepada kelompok tertentu saja dengan memperhatikan kelompok mana yang paling sangat membutuhkannya. Imam Malik dan Abu Hanifah berpendapat bahwa boleh bagi imam (penguasa) untuk mendistribusikan zakat pada satu kelompok saja

atau lebih dari satu kelompok dengan mempertimbangkan kebutuhannya. Imam al-Syafi'i berpendapat tidak boleh yang demikian itu, dan harus dibagi secara merata kepada delapan kelompok *ashnaf* yang berhak menerima zakat tersebut.[65]

Perbedaan di atas, mengisyaratkan bahwa keterlibatan negara (pemerintah) dalam penanganan masalah zakat amat penting. Sebab untuk menentukan kelompok mana yang paling berhak menerima zakat dengan mengikuti pandangan Imam Malik dan Abu Hanifah tetap saja melibatkan pihak penguasa, karena penguasalah yang mengerti dengan sebenarnya kelompok mana yang sangat memerlukan kepada dana zakat itu, apalagi jika zakat itu – dengan mengikuti pandangan Imam al-Syafi'i – hendaknya dibagi secara merata diantara delapan kelompok itu. Menyerahkan pendistribusian zakat dengan tidak melibatkan penguasa boleh jadi akan menimbulkan ketidakmerataan dalam pendistribusiannya. Karena yang mengerti secara faktual kondisi masyarakat secara lebih luas adalah pemerintah. Atas dasar ini, maka cukup beralasan, jika negara yang mengambil dan mendistribusikan zakat dari dan untuk masyarakatnya.[66]

Di samping kata zakat, terdapat istilah lain dalam al-Quran yang berkaitan dengan membelanjakan harta kekayaan yang dimiliki seseorang dengan maksud zakat, yaitu kata "*infaq*" dan kata "*shadaqah*". Zakat disebut *infaq*[67] karena hakikatnya zakat itu adalah penyerahan harta untuk kebajikan-kebajikan yang diperintahkan Allah swt. Disebut dengan kata *sadaqah*[68] terkait dengan kejujuran seseorang. Orang yang memberi *sadaqah* adalah orang yang jujur, yang tidak berdusta dengan keimanannya sendiri. Karena itu "sadaqah" adalah bukti kuatnya iman, dan "*bakhil*" (pelit) sebagai bukti kedustaan. Disamping itu, salah satu tujuan utama zakat adalah untuk mendekatkan diri (*taqarrub*) kepada Allah swt.[69]

65 Ibn Rusyd. *Bidayat al-Mujtahid wa al-Nihayat al-Muqtasid,* juz 1 (Beirut: Maktabah Dar Ihya' al-Kutub 'al-Arabiyyah, t.t.), hlm. 200

66 A.A. Miftah, *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia* (Disertasi), (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2005), hlm. 110.

67 Lihat QS. Al-Taubah (60): 34 dalam CD Quran in World.

68 Lihat QS. Al-Taubah (60): 60 dan 103 dalam CD Quran in World

69 Didin Hafidhuddin. *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), hlm. 9.

Infaq dan shadaqah mempunyai pemahaman arti yang sedikit berbeda dengan zakat. Infaq adalah pengeluaran sukarela yang dilakukan seseorang setiap kali memperoleh rezeki dan sebanyak kehendaknya sendiri. [70] Sedangkan shadaqah adalah pemberian sukarela yang dilakukan oleh seseorang kepada orang lain, terutama pada orang miskin pada setiap kesempatan terbuka yang tidak ditentukan baik jenis, jumlah maupun waktunya.

Infaq berasal dari kata *anfaqa* yang memiliki makna mengeluarkan harta untuk kepentingan sesuatu, sedang shadaqah berasal dari kata *shadaqa* yang memiliki makna benar.[71] Karenanya dalam terminologi *syari'ah* pengertian infaq dan shadaqah berarti mengeluarkan sebagian harta atau penghasilan untuk suatu kepentingan yang diperintahkan ajaran Islam. Hukum yang berlaku bagi infaq dan shadaqah adalah sunnah, sebagaimana Rasulullah saw. bersabda yang artinya; " *Dari Fatimah bint Qais, bahwa Rasulullah saw bersabda: Sesungguhnya dalam harta seseorang terdapat hak (orang lain) di samping zakat"* (HR. Tirmidzi).[72]

Kata "*shadaqah*" merupakan bentuk *mashdar* dari bentuk kata kerja "*shadaqa*" yang berarti apa saja yang diberikan secara tulus untuk mendekatkan diri kepada Allah, bukan demi kehormatan.[73] Kata ini memiliki kemiripan dengan kata Yahudi *sedeka*, yang juga bermakna kejujuran (*honesty*). Atas dasar itu, orientalis semacam Arthur Jeffery menduga bahwa kata "*shadaqah*" dalam Islam tidak lain hanyalah transliterasi dari kata Yahudi tersebut.[74] Terlepas dari asumsi ini, tampaknya praktik shadaqah tidaklah monopoli milik Muslim, tetapi juga telah menjadi tradisi dalam agama-agama lain sebelum Islam, terutama Yahudi dan Kristen.

Istilah shadaqah banyak ditemukan dalam al-Quran dan al-Hadits dengan beragam makna. Ia bisa berarti zakat, tetapi juga dapat bermakna derma yang bersifat sukarela, yang kadang-kadang disejajarkan infak. Bahkan Ibn al-'Arabi

70 Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf,* (Jakarta: UI-Press, 1988), cet ke-1, hlm. 23.
71 Didin Hafidhuddin. *Panduan Praktis Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1998), hlm. 14-15.
72 Al-Tarmidzi, Abi Isa Muhammad bin Isa. *Sunan al-Timidzi*, juz 3 (Indonesia: Maktabah Dahlan, t.t.), hlm. 229.
73 *Wuzarat al-Awqaf wa al-Shu'iin al-Islamiyah, al-Mausu'ah al-Fiqhiyyah,* juz 16, (Kuwait: Dar al-Safwah, 1992), hlm. 323.
74 Arthur Jeffery. *The Foreign Vocabulary of the Quran* (Leiden: Brill, 2007), hlm. 153-154.

mendefinisikan shadaqah sebagai "*ibadah yang timbul dari kehendak bebas berdasarkan kemampuan seseorang*".[75] Shadaqah juga memiliki makna yang sangat dekat dengan infak, yang memiliki arti yang sangat luas. Secara umum, infak berarti "mengeluarkan harta untuk kebutuhan" (*sarf al-mal ila al-hajah*). Ia meliputi nafkah wajib kepada keluarga, kerabat dan sedekah yang bersifat sunnah (*sahadaqah al-tatawwu'*).

Istilah infak banyak digunakan untuk hal-hal yang bersifat material dan kebendaan. Sedangkan shadaqah bisa dipergunakan untuk hal-hal yang bersifat material dan juga untuk hal-hal non material. Hal ini relevan dengan sabda Nabi Muhammad saw., yang artinya: " *Dari Abi Hurairah, bahwa Rasulullah saw bersabda: Mendamaikan dua orang yang sedang bertengkar adalah shadaqah, ucapan yang baik shadaqah, membuang duri dari jalan adalah shadaqah*". (HR. Bukhari Muslim).[76]

Zakat disebut hak, oleh karena memang zakat itu merupakan ketetapan yang bersifat pasti dari Allah yang harus diberikan kepada mereka yang berhak menerimanya. Zakat sifatnya wajib dan diwajibkan bagi orang kaya yang sudah memiliki tingkat kekayaan tertentu, sedangkan shadaqah dan infaq bisa dilakukan siapa saja tergantung keikhlasan dan tingkat keimanan seseorang.[77]

Oleh karena itu, untuk membedakan antara infak, shadaqah dan zakat, ulama fiqh menyatakan bahwa zakat adalah infak atau shadaqah yang bersifat wajib. Dengan demikian, seorang muslim diwajibkan menunaikan zakat atas hartanya, jika sudah mencapai *nishab* dan apabila kekayaan orang tersebut masih melebihi pengeluaran untuk kebutuhan dirinya dan keluarganya, maka dia diminta untuk membelanjakan harta yang berlebihan itu demi kebaikan masyarakat melalui instrumen infaq dan shadaqah. Karena dalam al-Quran diungkap, bahwa diantara kata zakat, infak dan shadaqah yang paling banyak disebut adalah kata infak. Kata infak disebut sebanyak 52 ayat yang terdapat dalam 20 surat, kata shadaqah disebut sebanyak 12 ayat dalam 17 surat, dan kata zakat disebut sebanyak 30 ayat yang terdapat dalam 17 surat.[78]

75 Abu Bakar ibn 'Arabi. *Ahkam al-Qur'an*, juz 1,(Beirut: Dar al-Fikr,1972), hlm. 20-21.
76 Imam Bukhori. *Al-Jami' li Sahehal-Bukhari*, juz I, (t.tp: Dar al-Fikr, 1981), hlm. 12.
77 Muhammad dan Ridwan Saud. *Zakat dan Kemiskinan*, (Jogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 34-35.
78 Muhammad Fuad Abdul Baqi. *Al-Mu'jam al-Mufahras li al-Fadz al-Qur'an*, (Beirut: Dar al-Fikr, 2002), cet. ke-1, hlm. 332.

Pengulangan kata-kata tersebut mengandung maksud bahwa zakat, infak dan shadaqah mempunyai fungsi, kedudukan dan peran yang sangat pundamental dalam bangunan ke islaman seseorang.

Secara umum zakat itu diambil dari setiap harta yang dimiliki seseorang dan juga diambil dari setiap hasil usaha yang baik dan halal.[79] Al-Qurthuby[80] dalam menafsirkan QS. al-Taubah (9) : 103 bahwa zakat itu diambil dari semua harta yang dimiliki, meskipun kemudian dalam Sunnah Nabi dijelaskan rincian-rincian harta yang wajib di keluarkan zakatnya. Sementara itu, Ahmad Musthafa al-Maraghi[81] ketika menafsirkan QS.al-Baqarah (2) : 267 menyatakan bahwa ayat tersebut merupakan perintah Allah kepada orang-orang yang beriman untuk mengeluarkan zakat dari hasil usaha yang terkait, baik yang berupa mata uang, barang dagangan, hewan ternak, maupun yang berbentuk tanaman, buah-buahan, dan biji-bijian.

Ibn al-Qayyim,[82] sumber zakat, jika merujuk pada al-Quran dan al-Hadits pada dasarnya ada 4 (empat) jenis, yaitu: tanam-tanaman dan buah-buahan, hewan ternak, emas dan perak, serta harta perdagangan. Pendapat yang relatif sama, juga dikemukakan dalam *al-Mausu'ah al-Fiqhiyyah*[83] dan Mughniyyah[84] dalam Fiqh Lima Madzhab.

Sementara itu, al-Jaziiri,[85] bahwa harta yang wajib dikeluarkan zakatnya ada 5 (lima) jenis, yaitu: hewan ternak, emas perak, harta perdagangan, barang temuan dan barang tambang, serta tanam-tanaman dan buah-buahan. Al-Zuhaily,[86] harta yang wajib dikeluarkan zakatnya meliputi *al-nuqud* (emas dan perak), barang tambang dan temuan, harta perdagangan, tanaman dan buah-buahan, serta hewan atau binatang ternak. Al-Jazairi,[87] juga mengatakan

79 QS. 60:103 dan QS. 2:267 dalam CD Quran in World.
80 Al-Qurthubi. *Al-Jami' li Ahkam al-Quran*, (Beirut: Daar el-Kutub al-'Ilmiyah, 1993), hlm. 156.
81 Al-Maraghi, Musthafa. *Tafsir al-Maraghi, jilid 1* (t.tp: Maktabah Tijarisah, t.t.), hlm. 39.
82 Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah. *Zaad al-Ma'ad*, juz 23 (Kuwait: Daar el-Fikr, 1995), hlm. 3.
83 Lihat dalam *Wuzarat al-Awqaf wa al-Shu'un al-Islamiyyah*, *al-Mawsu'ah al-Fiqhiyyah,* juz 23 (Kuwait: Darr al-Safwah, 1992), hlm. 250.
84 Muhammad Jawad Mughniyah. *Fiqh Lima Madzhab*, (terj. Masykur A.B.dkk), (Jakarta: Lentera Basritama,1999), hlm. 180.
85 Abdurrahman al-Jaziiri. *Fiqh 'Ala Madzaahib al-Arba'ah,* juz I (Mesir: Maktabah Tijaariyah al-Kubra, t.t.), hlm. 596.
86 Wahbah al-Zuhaili. *Al-Fiqh al-Islamy wa 'Adillatuhu*, juz 2 (Beirut: Dar al-Fikr, 1998), hlm.758.
87 Abu Bakr al-Jazairi. *Minhaj al-Muslim*, (Kuwait: Daar el-Fikr, 1997), hlm. 248.

bahwa harta yang wajib dikeluarkan zakatnya meliputi: emas dan perak, hewan ternak, buah-buahan, biji-bijian, perdagangan, barang tambang, dan *rikaz.* Dan Sayid Sabiq,[88] emas, perak, tumbuh-tumbuhan, buah-buahan, perdagangan, hewan ternak, barang tambang, dan harta temuan.

Zakat tidak dikenakan kepada seluruh harta benda seseorang, tetapi hanya harta yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: pertama, harta tersebut dimiliki secara nyata; kedua, kepemilikannya atas harta tersebut bersifat mutlak, dalam arti benar-benar dalam kewenangannya; ketiga, harta tersebut harus mengalami pertumbuhan; keempat, harta tersebut melebihi dari kebutuhan dasar seseorang; kelima, yang wajib dizakati telah mencapai setahun (*hawl*) di tangan pemiliknya, kecuali tanaman dan harta temuan (*rikaz*), yang waktu pembayarannya harus dilakukan saat panen atau ditemukan; dan keenam, harta tersebut telah mencapai jumlah minimal harta yang harus dizakati (*nisab*), disamping besaran zakat yang harus dikeluarkannya (*miqdar*) darinya.[89] Lebih jauh, cara memperoleh harta pun dipertimbangkan bagi penentuan besaran zakat.

2. Al-Hadits

Dasar hukum zakat yang bersumber dari al-Hadits, dapat ditelusuri dan dirujuk pada hadits Rasulullah saw., yang berkaitan antara lain: *Pertama,* tentang rukun Islam. Rasulullah saw., dalam salah satu haditsnya riwayat Bukhari bersabda:

حدسنا عبدالله بن موسى قا ل اخبرنا حنظلة بن ابي سفيا ن
عن عكرمة بن خا لد عن ابن عمر رضي الله عنهما قا ل : قا
ل رسول الله صلى الله عليه وسلم بني الا سلا م على خمس
: شهادة ان لا اله الا الله وان محمد رسول الله، واقام الصلا ة،

88 Sayyid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah*, juz 3 (Kuwait: Daar el-Bayan, 1968), hlm. 27.
89 Wuzarat al-Awqaf wa al-Shu'un al-Islamiyyah. *Al-Mawsu'ah al-Fiqhiyyah* (Kuwait: Darr al-Safwah, 1992), cet. ke- 33, hlm. 236.

وايتاءالزكاة،وا لحج و صوم ر مضان. { رواه البخا ری }

Telah menceritakan kepada kami Ubaidillah bin Musa, telah menginformasikan Handzalah bin Abi Sufyan dari Ikrimah bin Khalid dari ibn Umar semoga Allah meredhoi keduanya, telah berkata: Telah bersabda Rasulullah saw. Islam itu dibangun di atas lima pondasi: Mengikrarkan bahwa tidak ada Tuhan selain Allah dan Muhammad adalah RasulNya, mendirikan shalat, membayar zakat, naik haji, dan berpuasa pada bulan Ramadhan.» (Bukhari) [90]

Hadits di atas menjelaskan bahwa urutan bangunan Islam setelah shalat lima waktu, adalah zakat fitrah bersamaan dengan puasa (diwajibkan tahun 2 H). Baru kemudian perintah diwajibkannya zakat *maal* (harta). Namun demikian Yusuf Al-Qardhawy menegaskan bahwa zakat adalah bangunan Islam ketiga berdasarkan banyak hadits *shahih*. Urutan ini tidak terlepas dari pentingnya kewajiban zakat (setelah shalat), dipuji orang yang melaksanakannya dan diancam orang yang meninggalkannya dengan berbagai upaya dan cara. Peringatan keras terhadap orang yang tidak membayar zakat tidak hanya berupa hukuman yang sangat pedih di akhirat, juga terdapat hukuman di dunia.[91]

عَنِ ابْنِ عَبّاسِ قَالَ قَدِنَ وَفْدُ عَبْدِالْقَيْسِ عَلَى رَسُولُ اللّٰهِ
صَلّى اللّٰهُ عَلَيْهِ وَسَلّم فَقَالُوا يَا رَسُولَ اللّٰهِ إِنّا هَذَا الْحَىّ مِنْ
رَبِيْعَةَ وَقَدْ حَالَتْ بَيْنَنَا وَبَيْنَكَ كفارُ نُضَرَ فَلا نَخْلُصُ اِلَيْكَ
إِلا فِى شَهْرِ الْحَرَامِ فَمُرْنَا بِأَمْرٍ نَعْمَلُ بِهِ وَنَدْعُو إِلَيْهِ مَنْ وَرَاءَ
مَا قَالَ آمُرُكُم بِاَرْبَعٍ وَأَنّهَا كُمْ عَنْ أَرْبَعٍ الاِ يْمَانِ بِاللّٰهِ ثُمّ
فَسَرَهَا لَهُمْ فَقَالَ شَهَادَةِ أَنْ لا إِلَهَ الا اللّٰهُ وَأَنَ مُحَمّدًا رَسُولُهُ

90 Lihat Imam Bukhori. *Saheh Bukhari*, juz I, (t.tp.: Dar al-Fikr, 1981), hlm. 8
91 Lihat QS. 9: 34-35 dalam CD Quran in World

وَإِيْتَاءِ الزَّكَاةِ وَأَنْ تُؤَدُّوا خُمُسَ مَا غَنِنْتُمْ وَأَنّهَا كُمْ عَنِ الدُّبَاءِ
وَالْحَنْتَمِ وَالنّقِيْرِ وَالْمُقَيّرِ

Dari Ibnu Abbas r.a. katanya : «Rasulullah saw. dikunjungi oleh delegasi Abdul Qais, kata mereka itu: «Kami ini dari perkampungan suku Rabi>ah antara tempat kami dengan tuan di Madinah dibatasi oleh kaum Mudhar yang masih kafir. Dan kami tak dapat sampai kepada tuan kecuali pada bulan-bulan haram. Oleh sebab itu perintahkanlah kami dengan suatu kewajiban untuk kami kerjakan sendiri dan mengajak kaum kami kepadanya». Kata Rasulullah saw.: «Kuperintahkan kepadamu empat perkara : Keimanan kepada keesaan Allah dan mengakui kerasulan Muhammad, mendirikan shalat, mengeluarkan zakat dan menyerahkan seperlima dari harta rampasan perang. Dan kamu Aku larang dari pembuatan arak di dalam labu, guci, pasu kayu dan di dalam wadah yang dicat dengan tar».(HR. Muslim).[92]

Dasar hukum zakat terkait dengan ancaman orang yang tidak berzakat, adalah sebagai berikut: "suatu ketika sahabat Abdullah ibn Mas'ud menyatakan bahwa orang-orang yang beriman diperintahkan untuk menegakkan shalat dan mengeluarkan zakat. Siapa yang tidak berzakat, tidak ada shalat baginya". Rasulullah saw., juga pernah menghukum Tsa'labah yang enggan berzakat dengan isolasi yang berkepanjangan. Tak ada seorang sahabat-pun yang mau bersahabat atau berhubungan dengannya, meski hanya sekedar bertegur sapa. Demikian pula Khalifah Abu Bakar al-Shiddiq bertekad akan memerangi orang-orang yang shalat tetapi enggan untuk berzakat. Ketegasan ini menunjukkan bahwa perbuatan meninggalkan membayar zakat adalah suatu kedurhakaan, dan bila hal ini dibiarkan, maka akan memunculkan pelbagai kedurhakaan dan kemaksiatan yang lain.[93]

Hadits lain yang menjadi rujukan diwajibkannya zakat adalah Nabi Muhammad saw., bersabda yang artinya " *Allah mewajibkan orang-orang*

92 Lihat Imam Muslim. *Kitab Saheh Muslim*, juz 1 (Bandung: Syirkat al-Ma'arif li al-thobi' wa al-Nasr, t.t.), hlm. 397.

93 Muh. Said. "Problema Zakat Indonesia (Refleksi Misi al-Siyasah al-Syar'iyyah" dalam *As-Syir'ah*; *Jurnal Ilmu Syari'ah*, Vo. 43 No.II, 2009, hlm. 478.

muslim yang kaya untuk mengeluarkan sebagian hartanya agar dapat membantu fakir miskin (yang ada) diantara mereka. Para fakir miskin sekali-kali tidak akan mampu berjihad dalam keadaan lapar, kecuali mereka dibantu orang kaya yang ada diantara mereka... (HR. Thabrani).[94] Dalam hadits yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari, Muslim, Nasa'i, Ibn Majjah, dan Ahmad Ibn Hanbal Rasulullah saw., bersabda yang artinya " *Beritahukanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan sedekah (zakat) yang diambilkan dari harta orang-orang kaya*".[95] Hadits Riwayat Thabrani dan Ibn Mas'ud. Rasulullah saw., bersabda yang artinya " *Peliharalah hartamu dengan menunaikan zakat, obatilah orang-orang sakit dengan mengeluarkan sedekah dan tolaklah bala' dengan do'a.*(H.R. al-Thabrani)[96]

عَنْ جَابِرِ بْنِ عَبْدِاللهِ قَالَ قَالَرَسُولُ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّم
مَا مِن صَاحِبِ مَالٍ لا يُؤَدِّى زَكَاتَهُ اِلا تَحَوَّلَ يَوْمَ الْقِيَامَةِ
شُجَاعًا أَقْرَعَ يَتْبَعُ صَاحِبَهُ حَيْثُمَا ذَهَبَ وَهُوَ يَفِرُّمِنْهُ وَيُقَالَ
هذَا مَالُكَ الَّذِى كُنْتَ تَبْخَلُ بِهِ فَإِذَارَأَى أَنَّهُ لا بُدَّمِنْهُ اَدْخَلَ
يَدَهُ فِى فِيْهِ فَجَعَلَ يَقْضَمُهَا لَمَا يَقْضَمُ الْفَحْلُ

Dari Jabir bin Abdillah berkata. Telah bersabda Rasulullah saw,. "Orang yang dikaruniai Allah kekayaan, tetapi tidak mau mengeluarkan zakatnya, pada hari kiamat nanti, ia akan didatangi seekor ular jantan yang sangat berbisa dan sangat menakutkan dengan dua bintik di atas dua matanya, lalu melilit dan mematuk leher orang dimaksud sambil berteriak, saya adalah kekayaanmu, saya adalah kekayaanmu yang kamu timbun-timbun dahulu di dunia ...." (HR. Bukhari).[97]

Sementara terkait dengan hadits yang menjelaskan tentang para *mustahik* zakat, Rasulullah saw., bersabda:

94 Lihat al-Thabrani dalam kitab *Asrar al-Zaka* oleh Nabih Amin Faris. (t.tp. t.p., t.t.), hlm. 285.
95 Al-Bukhari. *Saheh Bukhari*, juz 3, (Beirut: Darr al-Fikr, t.t.), hlm. 154.
96 Lihat al-Thabrani dalam kitab *Asrar al-Zaka* oleh Nabih Amin Faris. (t.tp. t.p., t.t.), hlm. 286
97 Al-Bukhari. *Saheh Bukhari*, juz 3, (Beirut: Darr al-Fikr, t.t.), hlm. 161

عَنْ أَبِي سَعِيدٍ اَلْخُدْرِيِّ t قَالَ: قَالَ رَسُولُ اَللَّهِ لَا تَحِلُّ اَلصَّدَقَةُ لِغَنِيٍّ إِلَّا لِخَمْسَةٍ: لِعَامِلٍ عَلَيْهَا, أَوْ رَجُلٍ اِشْتَرَاهَا بِمَالِهِ, أَوْ غَارِمٍ, أَوْ غَازٍ فِي سَبِيلِ اَللَّهِ, أَوْ مِسْكِينٍ تُصُدِّقَ عَلَيْهِ مِنْهَا, فَأَهْدَى مِنْهَا لِغَنِيٍّ } رَوَاهُ أَحْمَدُ, وَأَبُو دَاوُدَ, وَابْنُ مَاجَهْ, وَصَحَّحَهُ اَلْحَاكِمُ, وَأُعِلَّ بِالْإِرْسَالِ

Dari Abi Said al-Khudri, ia berkata: Telah bersabda Rasulullah saw: Tidak halal zakat itu bagi orang yang mampu/kaya, melainkan lima orang; pemungutnya atau orang yang membelinya dengan uangnya atau orang yang berhutang atau orang yang berhutang dijalan Allah atau miskin yang dishadaqahkan kepadanya dari itu, lalu ia hadiahkan dari padanya kepada seorang kaya". Diriwayatkan oleh Imam Ahmad dan Abu Dawud dan Ibnu Majah dan di-shah-kan dia oleh Imam Hakim tapi di-dhaif-kan dengan sebab mursal" [98]

Dalam hadits lain yang berkenaan dengan amil adalah sebagai berikut:

عَنْ جَرِيْرِ بْنِ عَبْدِاللهِ قَالَ جَاءَ نَاسٌمِنَ الاعْرَابِ إِلَى رَسُولُ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّم فَقَالُوا اِنَّ نَاسًا مِنَ الْمُصَدِّقِيْنَ يَأْتُونَنَا فَيَظْلِمُو نَنَا قَالَ فَقَالَ رَسُولُ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّم اَرْضُوا مُصَدِّقِيْكُمْ

"Dari Jarir bin Abdillah katanya : "Datang beberapa orang Arab dusun kepada Rasulullah s.a.w. dan mengatakan : "Sesungguhnya beberapa amil zakat (petugas) datang kepada kami dan mereka tidak bersikap jujur kepada kami." Rasulullah s.a.w. menjawab: "Bersikap baiklah kepada petugas-petugas zakat itu!." (HR. Muslim)[99]

98 A. Hassan. *Bulugul Maram*, (Bandung: Dipenogoro, 2002), cet. ke- XXVI, hlm. 283
99 Al-Bukhari. *Saheh Bukhari*, juz 3, (Beirut: Darr al-Fikr, t.t.), hlm. 159

Mengacu kepada beberapa hadits di atas, penulis dapat merumuskan bahwa pengelolaan zakat bukan hanya kewajiban agama yang harus dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang mampu, tetapi juga merupakan kewajiban Negara yang diperintahkan oleh penguasa. Pendapat ini didasarkan kepada amanat yang diberikan Nabi Muhammad saw. kepada para sahabat untuk mengumpulkan, mengelola, dan mendistribuskan zakat kepada yang berhak menerimanya.

3. *Ijma'* Sahabat

Dasar hukum tentang kewajiban zakat selain bersumber dari al-Quran dan al-Hadits, juga bersumber dari *ijma'* sahabat. *Ijma'* sahabat berkenaan dengan zakat adalah seperti apa yang telah dilakukan oleh Abu Bakar al-Shiddieq terhadap mereka yang enggan membayar zakat. Abu Bakar memerangi orang- orang Arab yang menghentikan pembayaran zakat kepada autoritas Madinah.[100] Keengganan mereka untuk membayar zakat sebagian karena ketidaktaatannya. Mereka ini memandang bahwa zakat merupakan pajak yang dipaksakan, karena itu mereka tidak mematuhinya. Akan tetapi sebagian besar mereka yang tidak mau membayar zakat ini adalah karena mereka salah dalam memahami QS. al-Taubah (9) : 103. Dalam pandangan mereka hanyalah Nabi Muhammad saw., yang berhak untuk mengambil zakat, sementara yang lainnya tidak berhak.[101] Sementara itu menurut Hasan Ibrahim Hasan[102] bahwa keengganan mereka untuk menyerahkan zakat, karena mereka menduga bahwa zakat itu merupakan persembahan yang mereka berikan kepada Rasulullah saw., saja. Oleh sebab itu ketika Rasul saw., wafat tidak terdapat alasan untuk memberikannya lagi.

Sedangkan menurut Ali Abd al-Raziq (w. 1966) keengganan untuk menyerahkan zakat kepada Abu Bakar bukanlah sebagai orang yang menentang Allah dan Rasul-Nya, tetapi hal itu hanyalah sebagai sesuatu yang bersifat politis. Oleh sebab itu tidak pantas mengatakan bahwa memerangi mereka sebagai perang atas nama agama atau perang *riddah*. Keengganan mereka untuk menyerahkan

100 Ibn Qudamah al-Maqdisi. *al-Kafi fi Fiqh al-Imam Ahmad*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1994), hlm. 378

101 A. Syalabi. *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, (Jakarta: Al-Husna Zikra, 1997), hlm. 231-232.

102 Hasan Ibrahim Hasan. *Tarekh al-Islamy*, juz I (Mesir: Maktabah al-Nahdah al-Misriyyah, 1979), hlm. 360.

zakat kepada Abu Bakar bukanlah berarti bahwa mereka bermaksud untuk menolak agama (perintah zakat) dan kufur karenanya, akan tetapi hal itu karena mereka menolak tunduk pada kekuasaan Abu Bakar. Sehingga bisa dipahami mengapa kemudian mereka menolak untuk membayarkan zakatnya kepada Abu Bakar. Malik bin Nuwairah, salah seorang yang ikut diperangi, pernah memberitahukan kepada Khalid bin Walid bahwa ia tetap berada dalam Islam, akan tetapi ia tidak mau membayar zakat kepada Abu Bakar.[103]

Pada masa awal kekhalifahan Abu Bakar, muncullah sekelompok orang yang enggan membayar zakat. Abu Bakar bermaksud memerangi mereka yang enggan membayar zakat dan selanjutnya ia mengadakan musyawarah dengan sahabat-sahabat yang lain. Umar ibn al-Khattab, pada mulanya terlihat kurang setuju dengan keinginan dan kebijakan yang dibuat Abu Bakar. Dia selanjutnya berkata" mengapa engkau akan membunuh mereka, padahal Rasul saw., pernah berkata " Aku diperintahkan untuk memerangi manusia sehingga mereka berkata tiada Tuhan selain Allah. Maka jika mereka telah mengatakannya, darah-darah dan harta mereka telah mendapat pemeliharaan dariku kecuali dengan haknya, perhitungan mereka tergantung pada Allah. Abu Bakar menjawab " tidak ada hal ini kecuali dari haknya. Demi Allah aku akan memerangi orang yang memisahkan antara shalat dengan zakat. Sesungguhnya zakat adalah hak harta. Demi Allah jika mereka mencegah aku mengambil zakat tahunan yang telah mereka tunaikan kepada Rasul, niscaya mereka akan aku perangi karena mencegahnya. Umar kemudian berkata: Demi Allah, Allah telah membukakan dadaku sebagaimana ia telah membukakan dada Abu Bakar. Para sahabat kemudian sepakat bersama Abu Bakar memerangi mereka yang enggan membayar zakat.[104]

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat merumuskan bahwa legalitas zakat sebagai bangunan Islam bersumber dari al-Qur'an, al-Hadits, maupun *ijma'* Sahabat. Ketentuan hukum demikian, menunjukkan betapa penting dan urgennya kedudukan zakat dalam sendi-sendi bangunan Islam. Dimana

103 Ali Abd Raziq. *Al-Islam wa Usul al-Hukm al-Khilafah wa al-Hukumah fi al-Islam*, (t.tp: tp, 1925), hlm. 97-98.

104 Imam Bukhari. *Shahih Bukhari*, juz II, hlm 109-110 . Al-Syaukani. *Nail al-Authar Syarah Muntaki al-Akbar*, juz III (Mesir: al-Baabi al-Halabi wa Awladuhu, t.t.), hlm.134-135

Allah dan Rasul-Nya berulangkali memerintahkan orang-orang beriman untuk senantiasa menunaikan zakat. Zakat yang telah menjadi salah satu tiang penyangga bagi tegaknya bangunan Islam dan ajarannya, serta menjadi kewajiban bagi pemeluknya membawa misi memperbaiki hubungan horizontal antara sesama manusia, sehingga pada akhirnya mampu mengurangi gejolak akibat problematika kesenjangan dalam hidup mereka. Lebih dari itu, al-Quran, al-Hadits, dan *ijma'* sahabat, memberikan peringatan dan ancaman yang keras terhadap orang-orang yang enggan membayar zakat, baik di dunia maupun di akhirat.

Adapun rumusan penting dari uraian di atas adalah sumber hukum tentang kewajiban zakat bagi yang memiliki harta dengan segala kriterianya bersifat *qath'i al-dilalah*. Sedangkan harta-harta yang wajib dizakatkan dan *asnaf* zakat yang diungkap al-Quran dan al-hadits bersifat *dzanni al-dilalat*. Oleh karena itu, dalam konteks kekinian perlu dilakukan *re-interpretasi* terhadap makna tersebut.

B. Prinsip, Fungsi, dan Tujuan serta Hikmah Zakat

Hukum diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kesejahteraan masyarakat, sementara masyarakat senantiasa mengalami perubahan. Untuk itu pengertian dan pelaksanaan hukum harus sesuai dengan keadaan yang ada. Artinya, penerapan hukum harus dapat menegakkan kemaslahatan dan kedilan yang menjadi tujuan hukum Islam.[105]

Prinsip-prinsip hukum Islam yang diungkap oleh para pakar hukum Islam[106] adalah. *Pertama*, prinsip meniadakan kepicikan dan tidak memberatkan ('*adam al-haraj).* Prinsip ini menekankan bahwa hukum Islam memberikan kemudahan dan menjauhi kesulitan, dan semua aturan hukum dapat dilaksanakan oleh manusia dengan tidak memberatkan. *Kedua*, prinsip menyedikitkan beban (*taqlil al-takalif*). Prinsip ini mengajarkan bahwa dalam mempraktikan hukum Islam tidak memberatkan, melainkan memberikan

105 Fathurrahman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*, hlm. 19.
106 Lihat Fathurrahman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*, hlm. 66-73.

lapangan yang luas bagi manusia untuk berijtihad. Singkatnya, hukum Islam tidaklah kaku, keras dan berat bagi manusia. *Ketiga*, ditetapkan secara bertahap (tadriej). Prinsip ini menekankan bahwa pelaksanaan hukum Islam harus bertahap dan harus memperhatikan kesiapan masyarakat. Ibn Khaldun dalam A. Hanafi[107] mengatakan " suatu masyarakat traditional atau yang tingkat intelektualnya masih rendah) akan menentang apabila ada sesuatu yang baru atau sesuatu yang datang kemudian dalam kehidupannya, lebih-lebih apabila sesuatu yang baru tersebut bertentangan dengan tradisi yang ada". *Keempat*, memperhatikan kemaslahatan manusia. Prinsip ini mengandung arti, bahwa hubungan sesama manusia merupakan manifestasi dari hubungan dengan pencipta. Jika baik hubungan dengan manusia lain, maka baik pula hubungan dengan penciptanya. Karena itu, hukum Islam sangat menekankan aspek-aspek kemanusiaan. Kelima, mewujudkan keadilan. Prinsip ini menekankan bahwa semua orang sama. Tidak ada kelebihan seseorang manusia yang lain dihadapan hukum. Penguasa tidak berlindung oleh kekuasaannya ketika ia berbuat kedzaliman. Orang kaya tidak berlindung oleh hartanya dan lain sebagainya.

Bertitik tolak dari prinsip-prinsip syari'at Islam seperti yang di uraikan di atas, seperti '*adam al-haraj* dan *al-'adalah* yang tercakup didalamnya pula *al-'adalah al-ijtima'iyat* (keadilan sosial), maka doktrin zakat harus dipahami sebagai satu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisahkan dalam rangka tercapainya pemerataan keadilan (*distribution of justice*), seperti diungkapkan al-Quran "*agar harta tidak hanya berputar di kalangan orang-orang kaya*".

Untuk itulah, berdasarkan deskripsi di atas, maka sangat tepat jika zakat didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Prinsip Zakat

Diantara prinsip-prinsip kewajiban berzakat bagi umat Islam, adalah: pertama, prinsip keyakinan keagamaan (*faith*). Menurutnya, orang yang membayar zakat yakin, bahwa pembayaran tersebut merupakan salah satu

107 Ahmad Hanafi. *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam*,(Jakarta: Bulan Bintang, 1991), cet- ke VI, hlm. 29.

manifestasi keyakinan agamanya, sehingga jika seseorang belum menunaikan zakatnya, orang tersebut merasa ibadahnya belum sempurna.

Dalam terminologi hukum Islam, prinsip keyakinan keagamaan (*faith*), selaras dengan teori *kredo* atau teori *syahadah*, yang berarti persaksian. Menurut teori kredo, seseorang yang menganut suatu keyakinan atau agama diharuskan tunduk dan patuh kepada hukum agama yang dianutnya. Landasan filosofis lahirnya teori kredo adalah kesaksian seseorang untuk menjadi muslim dengan mengucapkan dua kalimat syahadat sebagai konsekwensi logis dari pengucapan kredonya.[108] Seseorang yang telah mengaku dirinya menjadi muslim atau muslimah diharuskan tunduk dan patuh kepada hukum Islam disebabkan ia telah terikat kepada suatu perjanjian hukum untuk mengikuti hukum agama Islam. Dalam ranah kajian filsafat hukum Islam, teori kredo merupakan turunan dari prinsip ketuhanan (*al-tauhid*), yang mana prinsipnya setiap muslim diharuskan tunduk dan patuh kepada apa-apa yang diperintahkan Allah dalam al-Quran dan Rasul dalam Sunnah-Nya.

Teori lainnya yang mendukung teori kredo adalah teori autoritas hukum yang diperkenalkan oleh H.A.R. Gibb.[109] Ia mengatakan bahwa seseorang harus tunduk kepada hukum agama yang dianutnya (*someone has an obligation to obey his own religious rules*). Dengan kata lain, makna filosofis yang terkandung dalam pernyataan tersebut menunjukkan bahwa seseorang yang mengaku dirinya muslim jelas mempunyai kewajiban untuk tunduk, taat, dan patuh kepada hukum agama yang dianutnya. Penekanan teori otoritas hukum memiliki efistimologi yang sama dengan teori kredo, yakni sama-sama menekankan kewajiban untuk tunduk dan patuh kepada hukum agama yang diyakininya. Atas dasar itu, setiap muslim berkewajiban untuk zakat pada harta yang dimiliki sebagai konsekuensi dari keberagamaan yang dianutnya.

Prinsip di atas menggambarkan bahwa zakat merupakan ibadah yang diperintahkan oleh Allah swt. sebagai konsekwensi logis atas kepercayaan makhluk kepada khaliq-Nya. Maka keharusan baginya untuk menunaikan kewajiban berzakat menjelma dalam tindakan dalam wujud kepatuhan,

108 Juhaya S.Praja. *Teori-teori Hukum; Suatu Telaah Perbandingan dengan Pendekatan filsafat* (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati. 2009), hlm. 107.

109 H.A.R. Gibb. *The Modern Trends of Islam,* (Jakarta: CV Rajawali Press, 1991), hlm. 114.

penyerahan dan pengabdian kepada Allah sebagai pencipta (tindakan *asketik*) tanpa dicampuri oleh pertimbangan-pertimbangan dan pilihan-pilihan yang bersifat duniawi. Corak pemahaman seperti ini merupakan perwujudan pemahaman zakat dalam ranah teologi atau efistemologi teologisme dengan basis teosentrisme yang memandang manusia sebagai makhluk yang harus tunduk kepada ajaran agamanya.

Kedua, prinsip keadilan. Kewajiban zakat, sesungguhnya tidak hanya untuk kesejahteraan fakir dan miskin, melainkan untuk menciptakan keharmonisan dan kebaikan antara *muzakki* dan *mustahik* sebagai wujud keadilan. Juga, untuk menciptakan keadilan sosial, dimana distribusi kekayaan dapat berjalan secara adil serta untuk membangun pertumbuhan ekonomi sekaligus pemerataan pendapatan. Teori di atas, didasarkan pada postulat yang diungkap dalam QS.2: 195 dan QS.59: 7.

Diskursus tentang keadilan menjadi perdebatan panjang antara Mu'tazilah dan Asy'ariyah. Perdebatan itu, dilatari oleh perbedaan konsepsi tentang tanggung jawab manusia untuk menegakkan keadilan *ilahiyah*.[110] Dalam teologi Mu'tazilah, keadilan merupakan pokok akidah setelah tauhid. Keadilan dalam teologi Mu'tazilah mengandung dua pengertian. *Pertama,* keadilan berarti perbuatan; *kedua*, keadilan yang berarti pelaku perbuatan. Jika yang dimaksud keadilan itu perbuatan, maka berarti setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh pelakunya agar dimanfaatkan oleh orang lain. Adapun apabila keadilan itu berarti perbuatan, maka berarti Allah tidak berbuat buruk atau jelek (*al-Qubh*). [111]

Teori keadilan Mu'tazillah tersebut di atas, melahirkan dua teori, yaitu: Teori *al-salah wa al-aslah*; dan teori *al-husn wa al-qubh*. Kedua teori tersebut dikembangkan lagi sehingga menjadi dua pernyataan. Pernyataan pertama, "Allah tidak berbuat sesuatu tanpa hikmah dan tujuan". Perbuatan tanpa tujuan adalah sia-sia dan percuma. Pernyataan kedua; "segala sesuatu dan perbuatan itu mempunyai nilai subyektif, sehingga dalam perbuatan baik, seperti adil dan jujur, terdapat sifat-sifat yang menjadi perbuatan baik. Demikian pula

110 Mumtaz Ahmad (ed). *Masalah-masalah Teori Politik Islam*, (Bandung: Mizan, 1994), hlm. 154-155.
111 Juhaya S. Praja. *Filsafat Hukum Islam*, (Bandung : LPPM UNISBA, 1995), hlm. 75.

dalam perbuatan buruk. Sifat-sifat itu dapat diketahui oleh akal sehingga masalah baik dan buruk adalah masalah akal.[112]

Asy'ariyah menolak gagasan Mu'tazilah tentang otoritas akal, menurutnya bahwa perbuatan baik dan buruk itu adalah sebagaimana Allah tentukan, dan adalah angkuh menilai Allah berdasarkan kategori-kategori yang diberikan-Nya untuk mengarahkan kehidupan manusia.[113]

Zakat sebagai mekanisme distribusi kesejahteraan yang berbasis agama, memandang kaum lemah pada posisi yang harus diperhatikan, hal ini memiliki kemiripan dengan teori pembangunan alternatif yang menyuarakan elit tradisional yang terancam terasing oleh industrialisasi (ideologi marxisme).

Ketiga**,** prinsip solidaritas sosial demi kemanusiaan dan keislaman. Manusia adalah makhluk sosial. Dalam menjalani kehidupannya manusia mengadakan interaksi dengan manusia lain. Mereka hidup saling memerlukan dan membutuhkan antara satu manusia dengan manusia lainnya. Antara satu manusia dengan manusia lainnya selalu terjadi proses *take and give*. Karena itu manusia tidak dapat hidup tanpa bantuan masyarakatnya. Sekian banyak pengetahuan yang diperoleh oleh manusia adalah ia peroleh dari masyarakatnya.

Tidak dapat dipungkiri pula bahwa zakat mempunyai tujuan-tujuan yang bersifat sosial. Zakat diwajibkan oleh agama dalam rangka untuk membantu orang-orang yang kebetulan mengalami nasib tidak beruntung karena berbagai faktor yang melatarbelakanginya. Dengan zakat itu, diharapkan dapat mengangkat mereka dari ketidak beruntungan itu. Zakat sesungguhnya merupakan jaminan sosial bagi mereka. Dengan adanya jaminan sosial bagi mereka, mereka tidak terlantar atau ditelantarkan begitu saja. Mereka diperlakukan selayaknya sebagai seorang manusia. Mereka tidak perlu sampai menengadahkan tangan untuk meminta ke sana-kemari, apatah lagi menjadikan pengemis sebagai profesi. Mereka adalah tanggung jawab bagi orang-orang kaya melalui kewajiban zakat yang harus dikeluarkan.[114]

112 Juhaya S. Praja. *Filsafat Hukum Islam*, (Bandung : LPPM UNISBA, 1995), hlm. 75
113 Lihat Mumtaz Ahmad (ed). *Masalah-masalah Teori Politik Islam*, (Bandung: Mizan, , 1994), hlm. 156
114 Lihat QS. 70: 24-25, QS. 51: 19, QS. 2:273.

Disamping itu, zakat oleh *muzakki* untuk orang-orang miskin (*mustahik*) akan memberi keuntungan dan memberi efek positif bagi berbagai pihak (*multiplier effect*), menumbuhkan kesuburan kehidupan sosial ekonomi masyarakat secara adil dan merata. Dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi masyarakat, otomatis akan melancarkan perputaran modal dan meningkatkan pertumbuhan perekonomian pada umumnya. Zakat yang diterima oleh fakir miskin, pada gilirannya akan berdampak untuk meningkatkan daya beli masyarakat terhadap produk milik *muzakki.*

Kelima, pengentasan kemiskinan. Manusia adalah keturunan dari satu nenek moyang, yaitu Adam dan Hawa. Sehingga antara satu manusia dengan manusia yang lain itu, pada hakekatnya, masih memiliki pertalian darah. Hubungan pertalian darah ini menunjukkan bahwa antara manusia satu dengan manusia yang lain adalah bersaudara. Pertalian darah ini akan lebih kokoh dan kuat lagi jika diikat dengan kesamaan akidah dan kebersamaan dalam keberagamaan.

Hubungan persaudaraan itu tidak hanya terbatas pada bentuk memberi dan menerima atau pertukaran manfaat, tetapi lebih jauh lagi dari pada itu semua yaitu belas kasih sayang, dan mencintai sesamanya. Karena itu Islam telah menetapkan bahwa menghidupkan seorang manusia saja dipandang sebagai menghidupkan seluruh umat manusia.

Prinsip zakat dalam mengatasi kemiskinan, karena zakat merupakan jalan atau sarana yang dilegalkan oleh agama dalam pembentukan modal. Dalam konteks ini, pembentukan modal tidak semata-mata dari pemanfaatan dan pengembangan sumber daya alam, tetapi juga berasal dari sumbangan wajib orang kaya yang menyisihkan sebagian kecil harta kekayaannya. Disamping itu, zakat juga berperan penting dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia dan penyediaan sarana dan prsarana produktif.[115]

Disamping sebagai pilar untuk menumbuhkan kasih sayang, mencintai sesama dan pembentukan modal, zakat juga merupakan salah satu bentuk konkret dari jaminan sosial yang disyariatkan oleh ajaran Islam.[116] Melalui

115 A.A. Miftah. Pembaharuan zakat untuk pengentasan kemiskinan di Indonesia, dalam *Jurnal Innovatio*, Vol. VII. No. 14 (Juli-Desember 2008), hlm. 425-426.

116 Didin Hafiduddin: *Zakat dalam Perekonomian Modern,* (Jakarta: Gema Insani Press, 2002,) hlm. 12

syari'at zakat, kehidupan orang-orang fakir, miskin, dan orang-orang yang menderita lainnya, akan terperhatikan dengan baik. Teori ini didasarkan pada QS. 5: 2, QS. 51: 19, dan QS. 70:24-25.

Prinsip-prinsip zakat yang diuraikan di atas senada dengan yang dikemukakan oleh M.A. Mannan[117]. Menurutnya, zakat sebagai aktifitas religius, memiliki prinsip-prinsip: (a) prinsip kepercayaan keagamaan (*faith*), bahwa orang yang membayarkan zakat meyakini pembayarannya itu merupakan salah satu manifestasi dari keyakinan keagamaannya. Sehingga apabila ia belum melunasi zakat, maka akan merasakan ibadahnya belum sempurna; (b) Prinsip pemerataan (*equity*), dan keadilan yang menggambarkan tujuan zakat, yaitu membagi lebih adil kekayaan yang telah diberikan Tuhan kepada umat manusia; (c) prinsip produktifitas dan kematangan, yang menekankan bahwa zakat harus dibayar sesuai dengan hasil produksi setelah lewat waktu satu tahun, ukuran normal diperolehnya suatu penghasilan; (d) prinsip nalar (*reason*) dan kebebasan (*freedom*), menjelaskan bahwa zakat hanya dibayar oleh orang yang sehat jasmani dan rohaninya, yang merasa mempunyai tanggung jawab untuk membayarkannya demi kepentingan bersama. Karenanya, zakat tidak dipungut dari orang yang sedang dihukum atau orang yang sedang sakit jiwa, dan 5). Prinsip etika dan kewajaran, yang menyatakan bahwa zakat tidak bisa ditarik secara semena-mena tanpa memperhatikan akibat yang ditimbulkan oleh penarikan itu.

2. Fungsi Zakat

Zakat diwajibkan oleh agama, tidak semata bukti kepatuhan dan kepedulian sosial seorang muslim terhadap orang miskin. Lebih dari itu, zakat ternyata memiliki fungsi yang sangat setrategis dalam konteks sistem ekonomi Islam, yaitu sebagai salah satu instrumen untuk mengatasi kemiskinan, pemecahan masalah ekonomi umat dan mengangkat harkat dan martabat fakir miskin. Berkurangnya kemiskinan dalam masyarakat berdampak pada kurangnya tindak kriminal, pelacuran, konflik sosial dan sebagainya yang pada

117 M.A. Mannan. *Islamic Ekonomics; Theory and Practice*, (Sevenoaks: Hodder and Stoughton, 2008), hlm. 381-382

akhirnya memberikan rasa aman bagi masyarakat secara luas. Atas dasar hal itu, secara aksiologis zakat, sesuai dengan tujuan hukum Islam (*maqhasid al-syari'ah*).

Pendayagunaan zakat bagi kesejahteraan fakir miskin, sesungguhnya tidak dapat terlepas dari peran amil,[118] yang dewasa ini dikenal sebagai lembaga pengelola zakat. Pengelola zakat tidak saja sekedar membagikan dana zakat kepada orang yang berhak menerima zakat, tetapi ia dituntut oleh *syari'at* untuk mengembangkan kebijakan kelembagaan yang berkaitan dengan pendayagunaan zakat. Sebagai sebuah institusi, maka terhadap pengelola zakat, ada keharusan untuk mengembangkan organisasi pengelola zakat.

Zakat memiliki dimensi ganda. Disatu sisi, ia sebagai perbuatan ibadah yang bertujuan untuk menyucikan pembayarnya. Disisi lain, ia sebagai perbuatan sosial untuk meningkatkan penghasilan penerimanya. Oleh karena itu, Zysow, menilai hukum zakat dapat disebut sebagai *hibrida* antara unsur ibadah dan peningkatan penghasilan.[119]

Zakat adalah *ibadah maaliyah ijtima'iyah* yang memiliki posisi penting, strategis dan sarat dengan muatan sosial ekonomi. Manusia yang dititipi harta berkewajiban memenuhi ketetapan yang digariskan oleh Allah sebagai pemilik harta, baik dalam pengembangan harta maupun penggunaannya. Oleh karena itu harta yang merupakan sarana dan amanah dari Allah, maka ia harus disalurkan dan dibelanjakan sesuai dengan kehendak pemiliknya, yaitu Allah swt., melalui zakat, infaq dan shadaqah, agar ia memiliki fungsi.

Fungsi zakat sebagaimana diungkap Quraish Shihab[120] antara lain, (a). Mengikis habis sifat-sifat kikir di dalam jiwa seseorang, serta melatihnya memiliki sifat-sifat dermawan, dan mengantarnya mensyukuri nikmat Allah, sehingga pada akhirnya ia dapat mensucikan diri dan mengembangkan kepribadiannya, (b). Menciptakan ketenangan dan ketentraman, bukan hanya

---

118 Menurut Quraish Shihab, bahwa ayat tentang amil pada QS.9: 60 yang didalamnya terdapat kata *"alaiha*" mengandung arti bahwa para pengelola itu melakukan kegiatan mereka dengan sungguh-sungguh dan mengakibatkan keletihan karena kata" *'ala*" mengandung makna penguasaan dan pemantapan atas sesuatu. Quraish Shihab. *Tafsir al-Misbah*, vol.1,(Jakarta: Lentera Hati, 2002), hlm. 597.

119 A. Zysow. "*Zakat", The Encyclopedia of Islam, jilid II* (Leiden: E.J. Brill, 2001), hlm. 407.

120 Quraish Shihab. *Membumikan al-Quran; Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat.* (Bandung: Mizan, 1994), cet. ke-VII, hlm. 325.

kepada penerima, tetapi juga kepada pemberi zakat. (c) Mengembangkan harta benda. Pengembangan ini dapat dilihat dari dua aspek. Yaitu, aspek spiritual[121] dan aspek ekonomis-psikologis. Aspek spiritual dimaksudkan untuk memberikan ketenangan bathin dari pemberi zakat dan akan mengantarkannya dalam pemikiran dan usaha pengembangan harta. Sedangkan fungsi ekonomis-psikologis, zakat juga akan mendorong terciptanya daya beli dan produksi baru bagi produsen yang dalam hal ini adalah *muzakki*.

Pendapat yang hampir senada berkenaan dengan fungsi zakat adalah, pendapat yang diungkapkan oleh Didin Hafidhuddin.[122] dan Syukri Iska'[123]. Menurutnya, ada enam fungsi zakat, yaitu: (a). Sebagai perwujudan iman kepada Allah swt., mensyukuri nikmat-Nya, menumbuhkan akhlak mulia dengan memiliki rasa kepedulian yang tinggi, menghilangkan sifat kikir dan rakus, menumbuhkan ketenangan hidup sekaligus mengembangkan dan mensucikan harta yang dimiliki, (b). Karena zakat merupakan hak bagi *mustahik*, maka berfungsi untuk menolong, membantu, dan membina mereka, terutama golongan fakir miskin kearah kehidupan yang lebih baik dan lebih sejahtera. Pada akhirnya, mereka dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dengan layak, dapat beribadah kepada Allah, terhindar dari bahaya kekufuran, sekaligus menghilangkan sifat iri, dengki dan *hasad* yang mungkin timbul dari kalangan mereka ketika melihat golongan kaya yang berkecukupan hidupnya, (c). Sebagai pilar *jama'i* antara kelompok *aghniya* yang berkecukupan hidupnya, dengan para *mujtahid* yang waktunya sepenuhnya untuk berjuang di jalan Allah, sehingga tidak memiliki waktu yang cukup untuk berusaha bagi kepentingan nafkah diri dan keluarga, (d). Sebagai salah satu sumber dana bagi pembangunan sarana maupun prasarana yang harus dimiliki umat Islam, seperti sarana pendidikan, kesehatan, maupun sosial ekonomi dan terlebih lagi bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia, (e). Untuk memasyarakatkan etika bisnis yang benar, karena zakat tidak akan diterima dari harta yang didapatkan dengan cara yang *bathil*. Zakat mendorong pula

121 Lihat QS.2: 176

122 Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah dan Bertambah*, (Jakarta, Gema Insani, 2007), cet. Ke- 1, hlm. 70-71.

123 Syukri Iska. *Manajemen zakat dan wakaf dalam Peningkatan ekonomi ummat* dalam *Proceddings of International Seminar on Islamic economics As A Solution*, (Medan: 18-19 September 2005), hlm. 275.

umat Islam untuk menjadi *muzakki* yang sejahtera hidupnya, dan (f). Zakat merupakan salah satu instrumen pemerataan pendapatan. Zakat yang dikelola dengan baik dimungkinkan membangun partumbuhan ekonomi sekaligus pemerataan pendapatan(*economic growth equity*).

Tujuan zakat terdapat pada tiga obyek: (a). *muzakky* (pemberi zakat), (b). *mustahiq* (penerima zakat), dan (c). masyarakat umum. [124] Zakat yang di-*nisbah*-kan kepada *muzakki* bertujuan antara lain: (a). Untuk mensucikan jiwa *muzakki* dari sifat kikir. Kikir, merupakan salah satu tabi'at manusia yang tercela,[125] dengan zakat manusia di uji dalam upaya untuk menanamkan dan menghilangkan tabi'at dan watak tercela itu, agar ia memiliki sifat pemurah dan pemberi. Makna lain, zakat berfungsi membebaskan jiwa manusia dari ketergantungan dan ketundukkan terhadap harta benda dan dari kecelakaan menyembah uang; (b). Mendidik muslim untuk mempunyai rasa ingin memberi, menyerahkan dan berinfak, (c). Zakat merupakan manifestasi syukur atas nikmat Allah; (d). Zakat mengobati hati dari cinta dunia. Artinya dengan berzakat manusia terhindar dari kecintaan harta dan kepada dunia secara berlebih-lebihan. Cinta kepada harta dan dunia, dapat memalingkan jiwa dari kecintaan kepada Allah dan ketakutan kepada akhirat. Zakat yang dinisbahkan kepada *mustahik* zakat bertujuan antara lain: (a). membebaskan si penerima dari kebutuhan; (b). Menghilangkan sifat dengki dan benci.[126] Sedangkan zakat yang dinisbahkan kepada masyarakat bertujuan, antara lain: (a). Sebagai pilar amal bersama (*jama'i*) antara orang-orang kaya yang berkecukupan hidupnya dan para *mujahhid* yang seluruh waktunya digunakan untuk berjihad di jalan Allah. Karena zakat sebagai pilar amal bersama, maka ia merupakan salah satu bentuk konkret dari jaminan sosial yang disyari'atkan oleh Islam; (b). Sebagai salah satu sumber dana bagi pembangunan sarana maupun prasarana yang harus dimiliki oleh umat Islam, antara lain: sarana ibadah, sosial, pendidikan dan kesehatan.

124 Lihat Yusuf Qardlawy. *Hukum Zakat; Studi Komparatip Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadits*. Terj. Salman Harun dkk., (Jakarta: Litera Antar Nusa, 2010), cet. Ke- 11, hlm. 847-897.

125 Lihat QS. 17 : 100 dan QS. 70: 19

126 Yusuf Qardlawy. *Hukum Zakat; Studi Komparatip Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadits*, hlm. 867.

Sedangkan hikmah yang diperoleh dari kewajiban berzakat, bagi *muzakki*: (a). Seseorang yang telah berzakat, secara tidak langsung, ia telah melakukan semacam tindakan preventip bagi tindakan terjadinya berbagai kerawanan sosial yang umumnya dilatarbelakangi oleh kemiskinan dan ketidak adilan, (b). Zakat yang dikeluarkan oleh orang kaya itu dapat mengurangi kemiskinan. Pengurangan jumlah angka kemiskinan di masyarakat akan sangat menguntungkan bagi orang kaya tersebut dalam mengembangkan hartanya. Sebab salah satu faktor penting dalam pengembangan harta benda adalah faktor keamanan. Dan untuk terwujudnya faktor keamanan ini, maka masyarakat perlu disejahterakan. Mensejahterakan masyarakat dapat dilakukan dengan memanfaatkan dana zakat yang dikeluarkan oleh orang-orang kaya. Dengan demikian segala bibit kecemburuan sosial yang melahirkan berbagai gejolak sosial akan dapat diredam, (c). Mengeluarkan zakat merupakan salah satu perjuangan melawan hawa nafsu dan melatih jiwa dengan sifat-sifat kedermawanan.[127]

Hikmah yang dapat dirasakan oleh *mustahiq al-zakat*, antara lain: (a). Mendidik jiwa fakir miskin dengan sifat sabar dan syukur. Dua sifat ini merupakan bagian dari keimanan. Ketika orang fakir miskin diberi zakat, dia akan bersyukur setelah sebelumnya dia bersabar, (b). Mengangkat harkat dan martabat fakir miskin dari kehidupan yang serba kekurangan menjadi tidak berkekurangan. Perubahan status ini otomatis mengangkat harkat dan martabat masyarakat.

Sedangkan hikmah yang diperoleh dan dirasakan oleh masyarakat umum dari zakat yang dikeluarkan oleh *muzakki*, antara lain: (a). Berkurangnya masyarakat miskin, secara otomatis akan berkurangnya tindak kriminal, pelacuran, dan konflik sosial yang pada akhirnya akan memberikan rasa aman bagi seluruh masyarakat secara luas. Masyarakat akan merasa aman dan nyaman dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari tanpa perlu takut terganggu dan tidak nyaman, (b). Mempercepat proses pembangunan yang dilaksakan oleh pemerintah dengan cara memberdayakan dan menumbuh kembangkan

127 Abdurrahman Qadir. *Zakat dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial*. (Jakarta: Raja Grapindo Persada, 1998), hlm. 79-80

usaha-usaha yang di danai oleh zakat. Pengurangan ini dimaksudkan agar anak-anak yang mendapat dana zakat dapat melanjutkan sekolah untuk mengenyam pendidikan yang lebih tinggi, (c). Mencegah munculnya bencana alam atau bencana-bencana lainnya akibat murkanya Allah atas hamba-Nya yang tidak mau bersyukur atas nikmat dan karunia-Nya kepada umat manusia.

M.A. Mannan[128] menyatakan zakat adalah poros keuangan Negara Islam. Zakat meliputi bidang moral, sosial dan ekonomi. Dalam bidang moral zakat mengikis habis ketamakan dan keserakahan si kaya. Dalam bidang sosial, zakat bertindak sebagai alat yang khas yang diberikan Islam untuk menghapus kemiskinan dari masyarakat dengan menyadarkan si kaya akan tanggung jawab sosial yang mereka miliki. Sedangkan zakat dalam bidang ekonomi mencegah penumpukan kekayaan yang mengerikan dalam tangan segelintir orang dan memunkinkan kekayaan untuk disebarkan sebelum sempat menjadi besar dan sangat berbahaya di tangan para pemiliknya.

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan bahwa zakat yang dibebankan kepada muslim atau badan usaha yang dimilikinya didasarkan pada prinsip, fungsi, tujuan dan hikmah yang dirasakan tidak hanya bagi *muzakki* semata, melainkan juga bagi *mustahik*, pemerintah dan juga masyarakat umum. Selain itu, penulis dapat merumuskan pula bahwa prinsip, fungsi, tujuan dan hikmah zakat tidak hanya sebagai sebuah kewajiban dan bagian dari ibadah *mahdah fardhiyah*, tetapi ia merupakan ibadah *mu'amalah ijtima'iyah* yang memiliki dimensi ekonomi, hukum, sosial dan politik umat Islam.

C. Unsur-unsur Zakat

1. Muzakki

Muzakki dalam pengertian sederhana adalah orang yang wajib mengeluarkan zakat. Para ulama sepakat bahwa kewajiban mengeluarkan zakat itu dibebankan kepada orang Islam yang memenuhi syarat, yaitu : (a) baligh, (b) berakal, (c) merdeka, dan (d) pemilik harta yang wajib dikeluarkan zakatnya.[129]

---

128 M.A. Mannan. *Islamic Ekonomic: Theory and Practice,* (Sevenoaks: Hodder and Stoughton, 2008), hlm. 371

129 Lihat Yusuf Qardawi. *Fiqh al-Zakat*, hlm. 113

Mafhum mukhalafah dari ketentuan di atas: (a) non muslim, (b) anak-anak, (c) orang yang tidak berakal, dan (d) budak, tidak dikenakan kewajiban untuk mengeluarkan zakat.

Selanjutnya, dikalangan para ulama terdapat perbedaan pandangan tentang harta anak-anak dan orang yang tidak berakal. Pertama, pandangan yang menyatakan bahwa tidak ada kewajiban zakat dalam harta anak-anak dan orang yang tidak berakal. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa zakat merupakan *ibadah mahdah* sama seperti ibadah shalat. Pelaksanaan ibadah mensyaratkan niat, sementara anak-anak dan orang gila tidak dapat mewujudkan niat. Atas dasar ini, maka ibadah tidak diwajibkan kepada mereka sehingga mereka tidak di-*khitabi* dengan kewajiban zakat. Gugurnya kewajiban shalat dan zakat dari keduanya, karena ketiadaan niat tersebut.

Kedua, ada pandangan yang menyatakan bahwa kewajiban zakat dalam harta anak-anak dan orang yang tidak berakal. Alasan yang dikemukakan adalah karena keumuman *nash*, baik itu yang bersumber dari al-Quran maupun al-Hadits. Namun dasar yang digunakan dalam pendapat ini menunjukkan atas wajibnya zakat atas harta orang-orang kaya secara mutlak tanpa mengecualikan anak-anak dan orang yang tidak berakal.[130]

2. Penerima Zakat (*Mustahik al-Zakat)*

Mustahik al-Zakat, adalah orang-orang atau lembaga yang berhak menerima zakat. Ketentuan siapa yang berhak menerima zakat ini, dijelaskan dengan tegas dalam QS.al-Taubah (9) : 60.

Zakat sebagai sebuah kewajiban agama dan sebagai salah satu lembaga ekonomi yang sangat potensial dalam mengurangi tingkat kemisikinan umat Islam, terhadapnya terdapat tiga unsur pokok yang terdiri dari : (a). *Muzakki*), (b). *Mustahik al-zakat*), dan (c). harta yang dizakatkan. Ketiga unsur di atas ditegaskan secara nyata dalam al-Quran dan al-Hadits.

Sebagai salah satu lembaga ekonomi yang potensial, ketiga unsur yang terkait dengan zakat ini ditegaskan secara jelas dalam al-Quran dan al-Hadits,

130 Pembahasan tentang status anak-anak dan orang yang tidak berakal secara panjang lebar dan analitis kritis dikemukan oleh Yusuf Qardawi dalam *Fiqh al-Zakat*, hlm. 123-138.

maupun *ijma'* Sahabat. Ketegasan ini menunjukkan bahwa zakat merupakan salah satu lembaga pengalihan harta dari satu pihak, yaitu *muzakki* ke pihak lain, yakni *mustahik*. Pengalihan harta ini merupakan keharusan. Oleh karena itu, mau tidak mau, suka atau tidak suka, wajib bagi *muzakki* untuk mengeluarkan zakat. Sementara bagi *mustahik*, menerima harta zakat merupakan hak baginya. Jadi dalam zakat ada hak dan kewajiban.

Pemberian atau pengalihan harta zakat dari *muzakki* ke *mustahik* terjadi ketika harta yang dimiliki orang yang berzakat telah memenuhi sejumlah persyaratan dikeluarkannya wajib zakat. Penetapan harta menjadi sumber atau obyek zakat terdapat beberapa ketentuan yang harus dipenuhi, yaitu : Pertama, harta tersebut harus didapatkan dengan cara yang baik dan yang halal. Artinya, harta yang haram, baik substansi bendanya maupun cara mendapatkannya jelas tidak dikenakan kewajiban zakat. Bahkan Imam Bukhari dalam *shahih*-nya secara spesifik dalam satu bab membahas bahwa zakat tidak akan diterima dari harta yang *ghulul,* kecuali dari hasil usaha yang halal dan bersih.[131] Kedua, harta tersebut berkembang atau berpotensi untuk dikembangkan, seperti melalui kegiatan usaha, perdagangan, pembelian saham, dan lain-lain, baik dilakukan sendiri atau kolektif. Harta yang tidak berkembang atau tidak berpotensi untuk berkembang, maka tidak dikenakan kewajiban zakat. Ketiga, milik penuh, yaitu harta tersebut berada di bawah kontrol dan di dalam kekuasaan pemiliknya dan didalamnya tidak tersangkut dengan hak orang lain. Keempat, harta tersebut harus mencapai *nishab*, yaitu jumlah minimal yang menyebabkan harta itu terkena kewajiban zakat. Terkait dengan *nishab* ini Abu Hanifah berpendapat bahwa banyak atau sedikit hasil tanaman yang tumbuh di bumi, wajib dikeluarkan zakatnya,[132] jadi tidak ada *nishab*-nya. Sedangkan Jumhur ulama mensyaratkan *nishab*. Persyaratan *nishab*, merupakan suatu keniscayaan sekaligus merupakan kemaslahatan. Kelima, sumber-sumber zakat tertentu, seperti perdagangan, peternakan, emas, perak, harus sudah berada atau dimiliki ataupun diusahakan oleh *muzakki* dalam tenggang waktu satu tahun. Zakat hasil pertanian, tidak terkait dengan

131 Imam Bukhari, *Shahih Bukhari*, (Riyadh, Daar el-Salam, 2000), hlm. 273.
132 Ibnu Mas'ud al-Kassami al-Hanafi, *Badaa,iu al-Shanaaii'*, Juz II (Beirut, Daar al-Fikr, 1996), hlm. 83

ketentuan *haul,* ia harus dikeluarkan pada saat memanen, jika mencapai *nishab*.[133]

3. Harta yang Wajib Dizakatkan

Dalam penelitian yang dilakukan Yusuf Qardhawi ditemukan ada 3 ayat yang secara spesifik menjelaskan harta-harta yang wajib dikeluarkan zakatnya. Ketiga ayat itu, adalah : 1). QS. al-Taubah (9) : 34, 2). QS. al-An'am (6) : 141, 3), dan QS.al-Baqarah (2) : 267.

a). QS. Al-Taubah (9) : 34

وَالَّذِيْنَ يَكْنِزُوْنَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا يُنْفِقُوْنَهَا فِيْ سَبِيْلِ اللّٰهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ اَلِيْمٍ ﴿٣٤﴾

Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahkannya pada jalan Allah, maka beritahukanlah kepada mereka, (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang pedih" [134]

b). QS. al-An'am (6) : 141

وَهُوَ الَّذِيْٓ اَنْشَاَ جَنّٰتٍ مَّعْرُوْشٰتٍ وَّغَيْرَ مَعْرُوْشٰتٍ وَّالنَّخْلَ وَالزَّرْعَ مُخْتَلِفًا اُكُلُهٗ وَالزَّيْتُوْنَ وَالرُّمَّانَ مُتَشَابِهًا وَّغَيْرَ مُتَشَابِهٍۗ كُلُوْا مِنْ ثَمَرِهٖٓ اِذَآ اَثْمَرَ وَاٰتُوْا حَقَّهٗ يَوْمَ حَصَادِهٖۖ وَلَا تُسْرِفُوْاۗ اِنَّهٗ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِيْنَ ﴿١٤١﴾

Dan dialah yang menjadikan kebun-kebun yang berjunjung dan yang tidak berjunjung, pohon korma, tanam-tanaman yang bermacam-macam buahnya, zaitun dan delima yang serupa (bentuk dan warnanya) dan tidak sama (rasanya). makanlah dari buahnya (yang

133 A.A. Miftah. *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia,* (Disertasi Pasca Sarjana UIN SYAHIDA, Jakarta, 2005) hlm. 112

134 Lihat Quran in Word versi 1.10

bermacam-macam itu) bila dia berbuah, dan tunaikanlah haknya di hari memetik hasilnya (dengan disedekahkan kepada fakir miskin."[135]

c). QS. al-Baqarah (2) : 267

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓا۟ أَنفِقُوا۟ مِن طَيِّبَٰتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّآ أَخْرَجْنَا لَكُم مِّنَ ٱلْأَرْضِ ۖ وَلَا تَيَمَّمُوا۟ ٱلْخَبِيثَ مِنْهُ تُنفِقُونَ وَلَسْتُم بِـَٔاخِذِيهِ إِلَّآ أَن تُغْمِضُوا۟ فِيهِ ۚ وَٱعْلَمُوٓا۟ أَنَّ ٱللَّهَ غَنِىٌّ حَمِيدٌ ﴿٢٦٧﴾

Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang kami keluarkan dari bumi untuk kamu. dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya".[136]

Ayat-ayat al-Quran di atas menjelaskan bahwa zakat itu meliputi zakat emas dan perak, zakat tanaman dan buah-buahan, hasil usaha perdagangan, dan hasil bumi berupa barang tambang dan lainnya. Empat macam harta tersebut, jika dirinci adalah sebagai berikut: 1). Emas dan perak; 2). Hasil pertanian (tanaman dan buah-buahan); 3). Harta perdagangan; 4). Hewan ternak, 5). Barang temuan dan barang tambang; dan 6). Madu. [137]

Penjelasan al-Quran berkaitan dengan harta-harta yang wajib dikeluarkan zakatnya masih bersifat terbatas. Oleh karena itu penjelasan secara rinci dapat ditemukan dalam al-Hadits dan juga pendapat ulama madzhab. Harta-harta yang wajib dikeluarkan zakatnya tersebut adalah:

135 Lihat Quran in Word versi 1.10
136 Lihat Quran in Word versi 1.10
137 Lihat Yusuf Qardhawi. *Fiqh Zakat*, (Mesir: Maktabah wahbah, 1994), hlm. 122-395.

1. Emas dan Perak

Kewajiban zakat emas dan perak, selain di dasarkan pada al-Quran, sebagaimana dinyatakan dalam QS. al-Taubah (9) : 34, juga didasarkan pada al-Hadits dan pendapat ulama fiqh, antara lain pada *hadits saheh* riwayat Imam Muslim dari Abu Hurairah:

حدثني محمد بن عبدا لملك الاموى حدثنا عبد العزيز ابن المختار حدثنا سهيل بن ابى صالح عن ابيه عن ابى هريرة قال قال رسول الله صلى الله عليه وسلم :مامن صاحب كنز لايؤدى زكاته الا احمى عليه فى نار جهنم (رواه مسلم)[138]

> Telah menceritakan kepadaku Muhammad bin Abd al-Malik al-Amawy, Abdul Aziz bin al-Mukhtar telah menceritakan kepadaku, Suhail bin Abi Saleh telah menceritakan kepada kami dari bapaknya dari Abi Hurairah, ia berkata: Rasulullah saw bersabda: Tidaklah seseorang yang memiliki harta simpanan (emas dan perak) dan tidak mengeluarkan zakatnya, kecuali harta tersebut akan dipanaskan kelak di neraka Jahannam" (HR. Muslim).

Jumhur ulama sepakat bahwa emas dan perak wajib dikeluarkan zakatnya, apabila telah mencapai *nishab* dan telah berlalu satu tahun.[139] Wahbah al-Zuhaili, *al-nuqud* dalam bentuk emas dan perak wajib dikeluarkan zakatnya, baik *al-nuqud* dalam potongan yang dicetak, yang berbentuk bejana, maupun hiasan.[140] Sayid Sabiq,[141] zakat emas dan perak wajib hukumnya, apakah dalam bentuk mata uang, atau dalam bentuk batangan, jika mencapai *nishab*, telah berlalu satu tahun, dan terbebas dari utang serta kebutuhan pokok.

138 Imam Muslim. *Saheh Muslim*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1993), vol II, hlm. 83
139 Abdurrahman al-Jaziiri. *Al-Fiqh alaa Madzaahib al-Arba'ah*, (Mesir: Maktabah al-Tijariyyah al-Kubra, t.t.), hlm. 601
140 Wahbah al-Zuhaili. *Al-Fiqh al-Islamy wa 'Adillatuhu*, (Damaskus: Daar el-Fikr, 1989), hlm. 793.
141 Sayid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah*, (Kuwait: Daar el-Bayan, 1968), hlm. 409

Perhiasan yang terbuat dari emas dan perak, baik yang haram dipakai oleh laki-laki, atau bejana emas dan perak yang dijadikan tempat makan atau minum, para ulama mewajibkannya untuk di bayarkan zakatnya dengan bersandar pada hadits riwayat Bukhari dan Muslim dari Huzaifah bin Yaman, sebagai berikut:

لا تشربوا فى انية الذهب والفضة ولا تاء كلوا فى صحافهما فانها
لهم فى الدنيا لكم فى الا خرة (رواه البخارى و مسلم)

Janganlah kamu sekalian minum pada gelas yang terbuat dari emas dan perak, dan jangan pula makan pada piring keduanya. Sesungguhnya hal itu buat mereka (orang-orang musyrik) di dunia dan buat kamu sekalian di akhirat. (HR. Bukhari Muslim).[142]

Intan, mutiara dan permata, sekiranya dijadikan perhiasan, maka tidak ada zakat baginya.[143] Sebab benda-benda tersebut tidak berkembang, tetapi sekedar perhiasan dan kesenangan bagi kaum perempuan yang diizinkan Allah untuk memakainya. Jumhur Ulama Syi'ah, intan, permata, dan mutiara tetap diwajibkan atasnya zakat, jika mencapai *nishab*. Pendapat ini di dasarkan pada keumuman lafadz dari QS. al-Taubah (9) : 103 bahwa zakat harus dikeluarkan dari setiap harta yang dimiliki.

Terkait dengan perhiasan dan intan, permata, dan mutiara yang diwajibkan zakatnya, Didin Hafidhuddin[144] menilai, bahwa pendapat Syi'ah perlu mendapat perhatian. Sebab, dalam perspektif perekonomian modern sekarang ini, intan dan permata merupakan komoditas yang sangat mahal harganya, sehingga diperkirakan melampaui batas *nishab* emas dan perak. Namun dalam kenyataan kehidupan sehari-hari, yang mempergunakan perhiasan intan, permata dan mutiara ini kebanyakan dari kelompok orang kaya.

142 Imam Bukhari. *Shahih Bukhari*, hlm. 129
143 Yusuf Al-Qardlawy. *Fiqh al-Zakat*, juz 1, hlm. 284
144 Didin Hafidhuddien. *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), hlm. 40.

2. Hasil Pertanian (tanaman dan buah-buahan)

Hadits yang menjelaskan tentang kewajiban mengeluarkan zakat dari hasil pertanian, antara lain hadits riwayat Imam Bukhari, sebagai berikut:

حدثنى سعيد ابن مريم حدثنا عبدالله بن وهب قال اخبرنى يونس بن يزيدعن الزهرى عن سالم بن عبدالله عن ابيه رضي الله عنه عن ا لنبي صلى الله عليه وسلم قال فيما سقت السماء والعيون لوكان عثريا العشروماسقي بالنضح نصف العشر (رواه البخارى)[145]

Telah menceritakan kepaku Sa'id bin Maryam, Abdullah bin Wahab telah menceritakan kepada kami, ia berkata: Yunus bin Yazid telah menginformasikan kepada saya dari al-Zukhriy dari Salim bin Abdullah dari ayahnya r.a. dari Nabi saw ia berkata: Tanaman yang dialiri air hujan atau sungai wajib dikeluarkan zakatnya sepersepuluh dan yang diairi dengan disirami, maka zakatnya separoh dari sepersepuluh atau lima persen".(HR. Bukhari)

Hadits di atas menjelaskan bahwa ketentuan zakat hasil pertanian yaitu, 10 % jika diairi dengan air hujan, dan 5 % jika diairi dengan cara disiram. Sedangkan nishab zakat pertanian yaitu 60 sa'. Selanjutnya jika angka itu dikonversi dalam bentuk gram, maka menjadi 647 kg.[146]

Ketentuan di atas, didasarkan pada hadits Nabi riwayat Imam Bukhari

عن ابى سعيد الخدري رضي الله عنه ان رسول الله صلى الله عليه وسلم قال ليس فيمادون خمسة اوسق من التمر صدقة (رواه البخارى)[147]

145 Imam Bukhari. *Shahih Bukhari*, hlm. 133
146 Lihat Yusuf Qardawi. *Fiqh al-Zakat*, hlm. 399-400
147 Imam Bukhari. *Shahih Bukhari*, hlm. 125

Dari Abi Sa'id al-Khudriy r.a. sesungguhnya Rasulullah saw bersabda: Tidak ada zakat kurma dibawah lima wasaq (HR. Bukhari).

Adapun panduan teknis cara penghitungan zakat pertanian adalah sebagai berikut:

a. Tarif zakat pertanian sebagaimana yang di sabdakan Rasulullah saw., adalah : 10 % dari hasil pertanian yang menggunakan air hujan, dan 5 % bagi yang menggunakan pengairan buatan;
b. Bahwa *nishab* zakat dari bagi hasil pertanian adalah 653 kg dalam keadaan kering;
c. Biaya-biaya pertanian yang dikenakan dikurangkan atas hasil pertanian tersebut, kecuali biaya pengairan jika pengairan tersebut menelan biaya. Hal tersebut, jika tanahnya adalah milik pribadi, tapi jika tanah tersebut adalah merupakan tanah sewaan, maka biaya sewa biaya tanah dimasukkan dalam *cost* pertanian tersebut;
d. Utang-utang yang berkaitan dengan biaya pertanian juga dikurangkan atas hasil pertanian, sedangkan utang pribadi tidak;
e. Biaya pengairan tidak dimasukkan dalam bagian biaya yang menjadi pengurang hasil pertanian, karena biaya tersebut adalah termasuk variabel yang menjadikan perubahan tarif variabel;
f. Bagi tanah yang disewa, maka zakatnya dikenakan atas penyewa, karena zakat dikenakan atas hasil bukan atas tanah, sedangkan bagi si pemilik tanah dikenakan zakat manfaat[148] atas harta;
g. Bagi tanaman dan buah-buahan itu dihasilkan dari kontrak bagi hasil antara pemilik tanah dengan petani yang melaksanakannya,

148 Berdasarkan hasil Konferensi Zakat di Kuwait pada tahun 1994 di tetapkan: Sesuatu yang dipergunakan tidak dikenai wajib zakat seperti apa yang disabdakan Rasulullah saw., dan harta yang tidak digunakan, tetapi harta tersebut mendatangkan pemasukan seperti, pemasukan dari hasil kontrak rumah atau bangunan, menyewakan sarana transportasi, hasil ternak ayam telur dan yang semisalnya, pemasukan dari hasil pokok peternakan seperti wool dan susu, ternak lebah, proyek tender bangunan atau lainnya, maka hal tersebut dikenai kewajiban zakat, dan disebut sebagai harta yang diambil manfaatnya. Zakat tersebut dihitung beradasarkan ketentuan: 1). Tarif zakatnya, 2,5 %. Nishab yang ditentukan dianalogikan pada nilai emas (85 gram). Haul, jika ada hutang yang berkaitan dengan produksi, maka hal tersebut dikurangkan atas hasil yang didapat. Lihat Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah & Bertambah,* hlm. 136-137

maka kewajiban zakatnya ditanggung sesuai persentase masing-masing pihak jika mencapai *nishab*.[149]

Adapun mengenai zakat tumbuh-tumbuhan, dikalangan imam madzhab yang empat terjadi perbedaan:

a. Menurut Imam Abu Hanifah, setiap jenis tumbuh-tumbuhan tanpa ada perbedaan antara biji-bijian dan lainnya dengan syarat dapat diketahui hasilnya, tanah milik sendiri dan tumbuhnya wajar, maka dikenai kewajiban mengeluarkan zakat. Dikecualikan kayu, bambu, rumput dan tumbuh-tumbuhan yang tidak berbuah;
b. Menurut Imam Malik, semua yang keluar dari bumi, dengan syarat tumbuh-tumbuhan itu lama dan dikerjakan oleh manusia, baik makanan yang menguatkan seperti buah-buahan dan gandum, maupun lainnya seperti biji jude dan wijen, dikenai kewajiban zakat.
c. Menurut Imam Syafi'i, sesuatu yang keluar dari bumi, dengan syarat makanan yang menguatkan, tahan lama jika disimpan, dikerjakan oleh manusia seperti gandum dan padi dikenai kewajiban zakat;
d. Menurut Imam Ahmad, wajib zakat bagi biji-bijian dan buah-buahan baik yang kering dan basah, rumput, dan ditanam manusia, di tanah mereka sendiri, baik makanan yang menguatkan seperti gandum maupun yang lainnya seperti semangka, mentimun dan lain-lain.[150]

3. Harta Perdagangan

Kewajiban zakat terhadap harta perdagangan ini dijelaskan dalam hadits riwayat Abu Daud.

حدثنا محمد بن داود بن سفيان حدثنا يحي بن حسان حدثنا

149 Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah & Bertambah*, (Jakarta: Gema Insani press, 2007), hlm. 135.
150 Lihat Jaih Mubarok dkk. *Laporan Akhir Tiem Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat*, (Jakarta: BPHN, 2011), hlm. 40-41.

سليمان بن موس ابوا داود حدثنا جعفربن سعد بن سمرة بن جندب حدثني خبيب بن سليمان عن ابيه سليمان عن سمرة بن جندب قال: اما بعد فان رسول الله صلى الله عليه وسلم كانن يإمرنا اان نخرج الصدقة من الذي نعد للبيع (رواه ابو داود) [151]

Telah menceritakan kepada kami Muhammad bin Daud bin Sufyan, telah menceritakan kepada kami Yahya bin Hisan, telah menceritakan kepada kami Sulaiman bin Musa Abu Daud, telah menceritakan kepada kami Ja'far bin Sa'ad bin Samurah bin Jundub, telah menceritakan kepada saya Khabib bin Sulaeman dari ayahnya Sulaeman dari Samurah bin Jundub ia berkata: Amma ba'du, sesungguhnya Rasulullah saw telah menyuruh kita semua untuk mengeluarkan sadaqah (zakat) pada setiap barang yang kita persiapkan untuk diperdagangkan". (HR. Abu Daud).

Berdasarkan penjelasan hadits di atas, harta perdagangan (perniagaan) wajib dikeluarkan zakatnya. Sedangkan ketentuan *nishab* dan kadar zakatnya tidak ditegaskan dalam hadits tersebut. Akan tetapi ketentuan zakat perniagaan ini mengikuti ketentuan zakat *al-nuqud* (uang) yaitu berlalunya *haul*, sampai *nishab* yang ditentukan, bebas dari hutang, lebih dari kebutuhan pokok.

Nishab zakat uang senilai 85 gr emas dan kadar zakatnya 2,5 %. Ketentuan tersebut menandakan bahwa zakat harta perdagangan mengikuti ketentuan zakat emas. Adapun cara penghitungan zakat perdagangan adalah: Pertama, dikenakan atas modal yang diputar, keuntungan dan piutang lancar dikurangi utang dan kerugian. Net aset tetap yang tidak untuk diperdagangkan tidak termasuk harta perdagangan. Cara perhitungan ini disebut dengan pendekatan *syar'iyyah*, yaitu aktiva lancar-passiva lancar. Kedua, passiva tetap dikurangi

151 Abu Daud. *Sunan Abu Daud*, juz 1, (Beirut: Dar al-Fikr, 1994), hlm. 362.

aktiva tetap. Ketiga, berlaku satu tahun, Keempat, mencapai *nishab* yang senilai dengan 85 gram emas,dan kelima, zakatnya 2,5 %.[152]

4. Hewan Ternak

Kewajiban zakat terhadap hewan ternak didasarkan pada hadits yang diriwayatkan Imam Bukhari dari Abu Zarr.

حدثنا عمر بن حفص بن غياث حدثنا ابي حدثنا الاعمش
عن المعررور بن سويد عن ابى ذر رضي الله عنه قال انتهيت
الى النبي صلى الله وسلم :قال والذي نفسى بيده او والذي
لااله غيره او كماحلف مامن رجل تكون له ابل او بقر او
غنم لا يودي حقها الا اوتي بها يوم القيامة اعظم ما تكون
واسمنه تطؤه باحفافها ووتنطحه بقرونها كلما جازت
اخرراها ردت عليه اولاها حتى يقضى بين الناس
(رواه البخا رى)[153]

Telah menceritakan kepada kami Umar bin Hafs bin Giyas, ayahku telah menceritakan kapada kami, telah menceritakan kepada kami al-A'masyi dari al-Ma'rur bin Suwaid dari Abi Zarr r.a. ia berkata: Aku datang kepada Rasulullah saw dan beliau bersabda: Demi diriku yang berada dalam kekuasaan-Nya, atau demi zat yang tiada Tuhan selain Dia, atau sebagaimana ia bersumpah. Tidaklah seseorang memiliki unta, sapi atau domba, lalu tidak menunaikan haknya (zakatnya) kecuali binatang itu akan datang pada hari kiamat kepadanya dalam keadaan lebih besar dan lebih gemuk dari biasanya. Hewan-hewan itu akan menginjak-injak dengan kakinya atau menanduknya denga tanduknya. Apabila selesai pada barisan yang terakhir, ia dikembalikan pada barisan yang pertama, sehingga ditetapkan hukuman di antara manusia. (HR. Bukhari)

152 Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah & Bertambah,* hlm. 141
153 Imam Bukhari. *Saheh Bukhari,* hlm.125

Hadits di atas menjelaskan bahwa hewan ternak wajib di zakati. Namun tentang *nishab* dan kadar zakat hewan-hewan ternak antara yang satu dengan lainnya tidaklah sama. Hewan ternak onta dikenakan zakat apabila ia telah berjumlah minimal 5 ekor. Zakat yang dikeluarkan adalah satu ekor kambing. Ketentuan mengeluarkan zakat berupa kambing itu apabila onta berjumlah 5-24 ekor. Di atas 24 ekor, maka zakat yang dikeluarkan adalah satu ekor anak onta. Sedangkan di atas 120 ekor , maka ketentuannya setiap lima puluh ekor adalah 1 *hiqqah* dan dalam setiap empat puluh ekor adalah *bintu labbun*. Jika seseorang memiliki onta 121-129, maka zakat yang dikeluarkan adalah 3 ekor *bintu labbun.* Ketika seseorang memiliki onta antata 130139-, maka zakat yang harus dikeluarkan adalah 1 ekor *hiqqah* dan dua ekor *bintu labbin*. Ketentuan-ketentuan zakat ini menunjukkan bahwa dibawah 10 ekor tidak masuk hitungan zakat.

Nishab dan kadar zakat pada sapi apabila telah mencapai 30 ekor, dan zakatnya adalah 1 ekor *tabi'* (anak sapi yang berumur 1 tahun). Jika jumlahnya telah mencapai 40-59 ekor, maka 1 ekor *musinnah* (sapi berumur 2 tahun). Apabila mencapai 60-69 ekor, maka 2 ekor *tabi'*, dan seterusnya sampai dengan 100, maka 1 ekor *musinnah* dan 2 ekor *tabi'*. Apabila mencapai 120 ekor, maka 3 ekor *musinnah* atau 4 ekor *tabi'*.

Tabel 2
Perhitungan Zakat Binatang Ternak

No	Jenis Binatang	Nishab	Ketentuan Zakatnya
1.	Unta	1-4 ekor 5-9 ekor 10-14 ekor 15-19 ekor 20-24 ekor 25-35 ekor 36-45 ekor dst.	tidak ada zakat 1 ekor kambing 2 ekor kambing 3 ekor kambing 4 ekor kambong 1 ekor unta betina 1 tahun 1 ekor unta betina 2 tahun
2.	Sapi	1-29 ekor 30-39 ekor 40-59 ekor dst.	tidak ada zakat 1 ekor anak sapi 1 ekor sapi 1 tahun

3.	Kambing	1-39 ekor 40-120 ekor 121-200 ekor dst.	tidak ada zakat 1 ekor kambing 2 ekor kambing

Catatan :
1. Setiap tambahan 50 unta, zakatnya 1 ekor unta 3 tahun
2. Setiap pertambahan 30 ekor sapi zakatnya 1 ekor anak sapi
3. Setiap pertambahan 100 ekor kambing, zakatnya 1 ekor kambing.

5. Barang Temuan dan Barang Tambang

Kewajiban mengeluarkan zakat barang temuan dan barang tambang, didasarkan pada hadits riwayat Ibn Majah dari Abu Hurairah.

حدثنا عبدالله بن يوسف أخبرنا مالك عن ابن شهاب عن سعيد ابن المسيب وعن ابي سلمة بن عبدالرحمن عنن ابي هريرة رضي الله عنه ان رسول الله صلى الله عليه وسلم قال العجماء جبار والمعدن جببار وفى الركاز الخمس (رواه ابن ماجه)[154]

Telah menceritakan kepada kami Abdullah bin Yusuf, telah menginformasikan kepada kami Malik dari Ibn Syihab dari Sa'id bin al-Musayyab dan dari Abi Salamah bin Abdurrahman dari Abi Hurairah r.a. sesungguhnya Rasulullah saw berkata: Sumur itu adalah jubar, barang tambang adalah jubar, ajma adalah jubar. Dan pada hasil temuan(wajib dikeluarkan zakatnya) satu perlima".(HR. Ibnu Majah).

Hadits di atas menjelaskan dengan tegas bahwa harta *rikaz* (barang temuan) itu wajib dikeluarkan zakatnya satu perlima atau sekitar 20%. Mengenai ketentuan zakat ini tidak ditentukan *nishab* dan *haul*.[155] Sedangkan barang

154 Ibn Majah. *Sunan Ibn Majah*, (Riyad: Dar el-Salam, 2000), hlm. 2626.
155 Yusuf Qardawi. *Fiqh al-Zakat,* hlm. 466.

tambang, sebagian ulama menetapkan *nishab* yaitu, sama dengan *nishab* emas dan perak dan sebagian ulama lainnya tidak menetapkannya. Ulama yang tidak menetapkan *nishab* bagi harta barang tambang ini menyamakannya dengan *rikaz*. Oleh karena itu, perbedaan terjadi pada masalah ketentuan zakatnya, yaitu apakah 1/5 atau 1/40 (20 % atau 2,5 %). Ulama yang menyatakan 20 % berarti menyampaikannya dengan harta *rikaz.*

Zakat harta *rikaz* dikalangan para imam madzhab terdapat kesepahaman, yakni zakatnya 1/5 (20 %). Sedangkan yang 4/5 atau 80 % bagi pemilik tanah yang pertama ditemukan, jika ia masih ada. Jika ia sudah meninggal maka para ahli warisnya, jika masih ada yang diketahui. Jika mereka sudah tidak ada, maka di masukkan ke *bait al-maal*.[156]

6. Madu

Kewajiban zakat madu didasarkan pada hadits riwayat Abu Daud dari Umar bin Syu'aib.

عن عمرو بن شعيب عن ابيه عن جده قال : جاء هلال احد بنى متعان الى رسول الله صلى الله عليه وسلم بعشور نحل له وكان سأ له ان يحمي له واديا يقاله سلبة فحمى له رسول الله ذلك الوادي (رواه ابو داود) [157]

Dari Umar bin Syu'aib dari ayahnya, dari kakeknya ia berkata : Hilal, salah seorang bani Mut'an datang kepada Rasulullah saw dengan 1/10 madu yang diberikannya untuk Rasulullah. Dan adalah Hilal memohon kepada Rasulullah agar Rasulullah melindungi lembah salabah untuknya, maka kemudian Rasulullah melindungi lembah itu. (HR. Abu Daud)

Hadits di atas dapat dipahami bahwa madu terkena kewajiban dikeluarkan zakatnya. Namun dikalangan ulama terdapat dua pendapat mengenai zakat

156 Jaih Mubarok dkk. *Laporan Akhir Tiem Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat,* hlm.43.
157 Abu Daud*, Sunan Abu Daud*, hlm 374.

madu ini. Sebagian ulama mengatakan bahwa madu diwajibkan zakatnya, dan ulama lain berpendapat bahwa madu tidak terkena kewajiban zakat. Ulama yang mengatakan madu dikenakan zakat, karena termasuk dalam kategori hasil usaha dan ketentuan zakatnya merujuk pada zakat pertanian. Oleh karena itu, dalam *nishab*-nya pun disamakan dengan *nishab* zakat pertanian yaitu 674 kg.[158]

Gambaran di atas menjelasakan bahwa ada beberapa macam barang yang menjadi sumber zakat di masa Rasulullah saw. terkait dengan harta zakat yang wajib dikeluarkan zakatnya pada masa sekarang ini. Dalam konteks ini, hasil penafsiran dan ijtihad tampaknya tidak lagi terbatas pada beberapa macam barang itu saja, akan tetapi telah mengalami perkembangan dan penambahan sejalan dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Karenanya, zakat telah merambah pada sektor profesi, perusahaan, surat-surat berharga, perdagangan mata uang, hewan ternak yang di perdagangkan, produk hewani, investasi properti, asuransi *syari'ah*, sarang burung walet, ikan hias dan lain sebagainya.

Adapun ketentuan zakat dalam perkembangannya di mana masyarakat banyak memiliki yang belum ditentukan pada masa lalu seperti profesi dokter, konsultan, pengusaha, badan usaha atau perusahaan, surat-surat berharga dan lain-lain adalah sebagai berikut:

1. Zakat Profesi

Profesi yang dimaksud di sini adalah pekerjaan yang tidak terkait atau bergantung pada gaji bulanan, melainkan yang berkaitan dengan pekerjaan yang sesuai dengan profesi yang dimiliki seperti profesi dokter, konsultan, pengusaha, dan lain sebagainya. Jenis-jenis profesi itu dimasa Rasulullah saw., dan para sahabat tidak di temukan.[159]

Sementara Yusuf Qardlawi[160] mendefinisikan zakat profesi sebagai pendapatan berupa gaji atau upah yang diperolehnya berdasarkan profesinya. Baik itu dokter, pegawai negeri, konsultan, notaris dan lain sebagainya. Pendapat

158 Lihat Yusuf Qardawi, *Fiqh al-Zakat*, hlm. 458.

159 Muhammad dan Ridwan Mas'ud. *Zakat dan Kemiskinan; instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat,* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 51.

160 Lihat Yusuf Qardlawi. *Fiqh al-Zakat*, hlm. 453.

Yusuf Qardlawi ini diperkuat oleh hasil muktamar internasional pertama tentang zakat profesi, yang menetapkan bahwa hukum zakat profesi adalah wajib, apabila telah mencapai *nishab*, berdasarkan dalil-dalil, baik yang bersumber dari al-Quran maupun al-Hadits.[161]

Dalil-dalil atau landasan hukum kewajiban zakat profesi, seperti yang diungkap Didin Hafiduddin[162] adalah: pertama, ayat-ayat al-Quran yang bersifat umum yang mewajibkan semua jenis harta untuk dikeluarkan zakatnya; kedua, berbagai pendapat ulama klasik maupun modern, meskipun dengan menggunakan istilah yang berbeda. Sebagian ulama menggunakan istilah *al-amwaal*, sementara sebagian lainnya menggunakan istilah *al-maal al-mustafaad*; ketiga, dari sudut keadilan, penetapan kewajiban zakat pada setiap harta yang dimiliki akan terasa sangat jelas, dibandingkan dengan hanya menetapkan kewajiban zakat pada komoditas-komoditas tertentu saja yang konvensional; dan yang keempat, sejalan dengan perkembangan kehidupan umat manusia, khususnya di bidang ekonomi, kegiatan penghasilan melalui keahlian dan profesi ini akan semakin berkembang dari waktu ke waktu. Bahkan hal tersebut akan menjadi kegiatan ekonomi yang utama. Penetapan kewajiban zakat kepadanya, menunjukkan betapa hukum Islam sangat aspiratif dan responsif terhadap perkembangan zakat.

Sementara itu, pada tahun 2003 MUI mengeluarkan Fatwa Nomor 3 Tahun 2003 tertanggal 06 Rabiul Akhir 1424 H/ 07 Juni 2003 tentang Zakat penghasilan. Dimana dalam fatwanya itu, komisi fatwa MUI mendasarkan pada petunjuk dari al-Quran dan juga hadits Nabi, antara lain : QS. 2 ayat 267, 219 dan QS. 9 ayat 103. Dan hadits yang terkait dengan kewajiban zakat.

Ada 4 (empat) hal yang ditetapkan MUI dalam fatwanya ini: pertama, Ketentuan umum. Dalam fatwa ini yang dimaksud dengan "penghasilan" adalah setiap pendapatan seperti gaji, honorarium, upah, jasa, dan lain-lain yang diperoleh dengan cara halal, baik rutin seperti pejabat negara, pegawai atau karyawan, maupun tidak rutin seperti dokter, pengacara, konsultan

161 QS. 2: 267, 219 dan QS. 9: 103. Lihat Jaih Mubarok. *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat*, (Jakarta: BPHN Puslitbang, 2011), hlm. 49.

162 Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah dan Bertambah*, (Jakarta: Gema Insani, 2007), hlm. 125-126.

dan sejenisnya, serta pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan bebas lainnya; kedua, hukum. Semua bentuk penghasilan halal wajib dikeluarkan zakatnya dengan syarat telah mencapai *nishab* dalam satu tahun, yakni senilai emas 85 gram; ketiga, kadar zakat. Kadar zakat penghasilan adalah 2,5 kg. *Keempat*, waktu pengeluaran zakat. Untuk waktu pengeluaran zakat profesi ini ditetapkan dua waktu, yaitu (a). Zakat penghasilan dapat dikeluarkan pada saat menerima jika sudah cukup *nishab.* (b). Jika tidak mencapai *nishab*, maka semua penghasilan dikumpulkan selama satu tahun; kemudian zakat dikeluarkan jika penghasilan bersihnya sudah cukup *nishab*.[163]

Untuk menghitung jumlah *nisbah,* maka kadar dan cara mengeluarkan zakat profesi didasarkan kepada beberapa kemungkinan dasar pertimbangan dan sangat bergantung pada *qiyas* yang dilakukan. Pertama, jika dianalogikan pada zakat perdagangan, maka *nishab*, kadar dan waktu mengeluarkannya sama dengannya dan sama pula dengan zakat emas dan perak. *Nishab*-nya senilai 85 gram emas, kadar zakatnya 2,5 % dan waktu mengeluarkannya setahun sekali. Contoh. Jika si A berpenghasilan Rp. 5000.000,- setiap bulan dan kebutuhan pokok per bulannya Rp. 3000.000,-, maka besar zakat yang dikeluarkannya adalah : 2,5 % X 12 X Rp. 2000.000,- atau sebesar Rp. 600.000,- pertahun/ Rp. 50.000,- perbulan. Kedua, jika dianalogikan pada zakat pertanian, maka *nishab*-nya senilai 653 kg. padi atau gandum, kadar zakat 5 % dan dikeluarkan setiap mendapatkan gaji atau penghasilan, misalnya sebulan sekali. Dalam contoh kasus tersebut, maka kewajiban zakat si A adalah sebesar 5 % X 12 X Rp. 2000.000,- atau sebesar Rp. 1.200.000,- pertahun/Rp. 100.000,- setiap bulan. Ketiga, jika dianalogikan pada zakat *rikaz*, maka zakatnya sebesar 20 % tanpa ada *nishab*, dan dikeluarkan pada saat menerimanya. Pada contoh tersebut, maka si A mempunyai kewajiban berzakat sebesar 20 % X Rp. 5000.000,- atau sebesar Rp. 1000.000,- setiap bulan.[164]

Berdasarkan hitungan *nishbah* kadar dan waktu zakat profesi di atas, Didin Hafidhuddin lebih cenderung penganalogian zakat profesi pada zakat pertanian dari aspek *nishab*, yaitu sebesar lima *ausaq* atau senilai 653

163 Jaih Mubarok, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat*, (Jakarta: BPHN Puslitbang, 2011), hlm. 39-40.

164 Didin Hafidhuddin, *Agar Harta Berkah dan Bertambah*, (Jakarta: Gema Insani, 2007), hlm, 126-127.

kg padi dan dikeluarkan pada saat menerimanya, dan karenanya tidak ada ketentuan *haul*. Hal ini dilakukan, karena zakat profesi dan zakat pertanian ada kemiripan antara keduanya (*asy-syabah*). Sedangkan dari aspek kadar zakat, dianalogikan pada zakat uang. Karena gaji, honoraium, upah dan yang lainnya, pada umumnya diterima dalam bentuk uang. Karena itu kadar zakatnya adalah sebesar *rub'ul usyri* atau 2,5 %.[165] Dengan demikian persoalan jumlah kewajiban zakat profesi tentu sangat tergantung kepada seberapa besar jumlah penghasilan yang mencapai *nishab*.

2. Zakat Perusahaan

Kemajuan teknologi dan industri berimplikasi pada pendapatan. Industri sebagai alat untuk menghasilkan laba atau pendapatan yang produktif bagi pemilik pabrik. Oleh karena itu, bagi pemilik pabrik atau industri, hal itu merupakan modal yang berkembang, sehingga baginya ada kewajiban pemiliknya untuk mengeluarkan zakat.

Abdul Mannan[166] menganalisakan *nishab* zakat industri atau perusahaan sesuai dengan zakat perdagangan, dan kadarnya dianalogikan dengan zakat pertanian, jika industri atau pabrik tersebut lebih dominan menggunakan tenaga mesin, maka zakatnya 10 %. Namun jika lebih dominan tenaga manusia, maka zakatnya 5 %. Pendapat demikian, karena A. Mannan lebih melihat nilai filosofi *ta'awwun* (tolong menolong). Penarikan zakatnya bukan dihitung dari jumlah modal yang dimiliki, namun penarikan zakatnya dari laba bersih.

Atas dasar hal di atas, kewajiban zakat itu didasarkan dari laba bersih perusahaan yang dimiliki umat Islam dengan harus memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut:

a. Harta yang dimiliki harus bersifat produktif;
b. Melebihi kebutuhan pokok yang diperlukan oleh diri dan keluarganya untuk hidup wajar sebagai manusia;
c. Harta yang dimiliki bersifat pasti, artinya harta tersebut sepenuhnya

165 Lihat Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah dan Bertambah,* hlm. 127-128

166 Abdul Mannan. *Islamic Ekonomics, Theory and Practice*, (Yogyakarta: PT. Dana Bakti Prima, 1997), hlm. 261.

berada dalam kekuasaan yang memiliki, baik kekuasaan manfaat maupun kekuasaan menikmati hasilnya;

d. Bersih dari hutang bagi yang memiliki harta;

e. Mencapai *nishab* dan *haul*. [167]

Merambahnya makna zakat pada sektor perusahaan, profesi dan lain-lain diluar ketentuan zakat seperti yang digariskan dalam al-Quran, al-Hadits, dan *ijma'* sahabat, terjadi silang pendapat dikalangan ulama fiqh. Ada ulama yang mewajibkan zakat tersebut, dan ada pula ulama yang mengatakan tidak ada zakat perusahaan. Hal ini disebabkan, karena hukum zakat tersebut tidak ditemukan secara eksplisit dalam dua sumber (al-Quran dan al-Hadits).

Menurut ulama kontemporer, perusahaan di kenakan wajib zakat, di dasarkan pada hasil pemikiran (*ijtihad*) ulama tersebut dalam perluasan konsep harta yang wajib dizakati. Menurutnya, perusahaan bisa memiliki arti *syakhsiyyah i'tibariyah* (badan yang dianggap individu/orang). Sedangkan untuk menentukan siapa yang mempunyai tanggung jawab terhadap perusahaan perlu di definisikan oleh para pemiliknya (pemegang saham). Yang pada gilirannya akan didefinisikan pula para pemilik dan pegawai yang akan dikenakan zakatnya.[168]

Obyek wajib zakat dapat berkembang sesuai keadaan, asalkan sejalan dengan al-Quran dan al-Hadits. Oleh karena itu menurutnya, berdasarkan prinsip *syakhsiyyah i'tibariyah*, perusahaan bisa mewakili individu dan memiliki tanggung jawab terhadap masyarakat, maka perusahaan dimungkinkan menjadi obyek wajib zakat.[169] Pendapat senada juga diungkap oleh Surahman Hidayat.[170]

M. Taufiq Ridlo menyatakan bahwa walaupun suatu badan hukum bukanlah seorang manusia yang mempunyai pikiran atau kehendak, akan tetapi menurut hukum dapat dianggap mempunyai kehendak. Kehendak perusahaan direpresentasikan oleh kehendak para peseronya/pengurus/direksinya. Maka

167 Lihat Muhammad dan Ridwan Mas'ud. *Zakat dan Kemiskinan; instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat,* hlm. 53-54.

168 Noor Aflah. *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 2009), hlm. 91.

169 Lihat Noor Aflah. *Arsitektur Zakat Indonesia* , hlm. 92.

170 Direktur Eksekutif *Sharia Consulting* (SCC) dalam Noor Aflah. *Arsitektur Zakat Indonesia*, hlm. 93.

ketentuan zakat bisa berlaku bagi perusahaan yang direpresentasikan oleh para pemegang sahamnya. Oleh karenanya menjadi sangat penting ketika kewenangan personal dalam hak dan kewajiban hukumnya diwakili oleh orang yang namanya badan hukum.[171]

Ikhwan Abidin Basri[172] kewajiban zakat itu melekat pada diri manusia dan bukan barang. Karena itu, perusahaan tidak bisa menjadi obyek wajib zakat. Selain itu, bila perusahaan dijadikan obyek wajib zakat, hal itu bisa menyebabkan terjadinya kewajiban ganda yang dialami oleh individu. Bila ini terjadi, maka bisa membebankan dan tidak adil. Penggunaan *syakhsiyyah i'tibariyah* dalam menjadikan perusahaan sebagai obyek wajib zakat tidak tepat.

Hal itu karena hukum wajib zakat telah jelas tertulis dalam al-Qur'an dan hadits. Prinsip *syakhsiyah i'tibariyah* lebih tepat digunakan pada kasus berbeda. Salah satunya adalah bila perusahaan merugikan masyarakat, kemudian pengadilan memutuskan memberikan hukuman likuidasi. Hal senada diungkap oleh Amir Syarifuddin,[173] bahwa subyek hukum atau "*mukallaf*" adalah "orang" sebagai perorangan dan bukan badan/serikat/perusahaan. Meskipun dalam kitab fiqh terdapat bahasan zakat atas harta serikat namun yang dikenai kewajiban zakat adalah orang atau pemilik serikat tersebut.

Seminar Zakat di Kuwait pada tanggal 3 April 1984 merekomendasikan bahwa zakat perusahaan dapat ditunaikan apabila kondisi-kondisi: (1). Adanya peraturan yang mengharuskan pembayaran zakat perusahaan tersebut, (2). Anggaran Dasar perusahaan memuat hal tersebut, (3). RUPS mengeluarkan keputusan yang berkaitan dengan itu, (4). Kerelaan para pemegang saham menyerahkan pengeluaran zakat sahamnya kepada Dewan Direksi Perusahaan.[174]

Adapun cara penghitungan zakat perusahaan didasarkan pada : *Pertama*, dikenakan atas modal yang diputar, keuntungan dan piutang lancar dikurangi utang dan kerugian. Net aset tetap yang tidak untuk dipedagangkan tidak

171 M. Taufiq Ridlo dalam Noor Aflah. *Arsitektur Zakat Indonesia*, hlm. 94.

172 Dewan Pengawas Syari'ah (DPS) BANK BUKOPIN Syariah dan Deustche BANK dalam Noor Aflah. *Arsitektur Zakat Indonesia*, hlm. 98.

173 Amir Syarifuddin dalam Noor Afiah. *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 2009), hlm. 99.

174 Amir Syarifuddin dalam Noor Aflah. *Arsitektur Zakat Indonesia*, hlm. 95.

termasuk harta perdagangan. Cara penghitungan ini disebut dengan pendekatan *syar'iyyah*, yaitu aktiva lancar-pasiva lancar. *Kedua*, pasiva tetap dikurangi aktiva tetap. *Ketiga*, berlaku satu tahun. Keempat, mencapai *nishab* yang senilai dengan 85 gram emas. *Keempat*, tarif zakatnya 2,5 %. *Kelima*, dapat dibayar dengan uang atau barang, dan *keenam*, dikenakan pada perdagangan sendiri maupun perseroan.[175]

3. Zakat obligasi dan Saham

Obligasi adalah surat berharga atau sertifikat yang berisi kontrak pengakuan hutang atas pinjaman yang diterima oleh penerbit obligasi dari pemberi pinjaman (pemodal).[176] Dalam pengertian lain, obligasi adalah surat hutang yang dikeluarkan oleh perusahaan kepada investor dengan janji membayar bunga selama satu periode tertentu serta membayar nilai nominalnya pada saat jatuh tempo.

Berdasarkan fatwa DSN-MUI No.31/DSN-MUI/IX/2002. Obligasi syariah adalah suatu surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syari'ah yang dikeluarkan emiten kepada pemegang obligasi syari'ah yang mewajibkan emiten untuk membayar pendapatan kepada pemegang obligasi syari'ah berupa bagi hasil keuntungan/margin/*fee*, serta membayar kembali dana obligasi pada saat jatuh tempo.

Dilihat dari macam-macamnya, obligasi syari'ah di klasifikasi menjadi dua macam: (a) Obligai *Syari'ah Mudharabah*; dan (b) Obligasi *Ijarah*. Kedua macam obligasi itu disahkan oleh fatwa DSN-MUI no.32/DSN-MUI/XI/2002 dan fatwa DSN-MUI no.41/DSN-MUI/III/2004.

Berdasarkan fatwa DSN, *kaidah syari'ah* untuk obligasi syari'ah ini antara lain: (a) bersifat *muqharadah* karena tidak harus menanggung rugi; (b) dapat menerima pembagian dari pendapatan, dimana emiten mengikat diri untuk membatasi penggunaan pendapatan sebagai biaya usaha; (c). dapat dijual di bawah nilai paru (modal awal) kalau perusahaan mengalami kerugian; (d) Perubahan nilai pasar bukan berarti perubahan jumlah utang.[177] Adapun zakat

175 Lihat Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah dan Bertambah,* hlm. 141-142.
176 Lihat http://bisnisbermoral.blogspot.com diakses pada tgl 08 Mei 2014 jam. 10.10.
177 Lihat dalam http://ahmadsopyan.wordpress.com. diakses tgl 08 Mei 2014 jam. 10.25

obligasi syari'ah yang tidak berdasar pada bunga, maka zakatnya, 2,5% dari jumlah keseluruhan (nilai nominal obligasi yang dimiliki)

Saham adalah surat berharga yang menunjukkan bagian kepemilikan atas suatu perusahaan. Jika seseorang membeli saham berarti seseorang membeli sebagian kepemilikan atas perusahaan tersebut. Dan orang tersebut berhak atas keuntungan perusahaan dalam bentuk dividen, jika perusahaan membukukan keuntungan. Orang itu juga bisa mengambil keuntungan dari naiknya harga saham tersebut dari waktu ke waktu.[178]

Jumhur ulama fiqh membolehkan kepemilikan atas saham. Karena itu, ada kewajiban zakat atas saham-saham yang dimilikinya dengan memperhatikan kaidah-kaidah sebagai berikut:

a. Jika kepemilikan saham tersebut dengan tujuan untuk mendapatkan hasilnya dan investasi, maka tarif zakat yang dikenakannya adalah 10 % dari deviden. Hal ini dianalogikan dengan zakat pertanian.
b. Tapi jika pemilik saham tersebut dengan niat jual beli, maka tarif zakatnya dikenakan 2,5% dari asset yang dimilikinya berikut deviden dengan memperhatikan: a. Zakat dihitung dengan panduan laporan keuangan perusahaan tersebut, yaitu *equity* per jumlah saham sebelum pembagian deviden untuk mengetahui harga saham; b. Jika tidak mendapatkan data laporan keuangan perusahaan, maka untuk mengetahui nilai saham adalah dengan harta pasar yang berlaku pada hari dimana zakat telah wajib (sampai batas *haul*) ditambah dengan deviden yang didapat dengan tarif 2,5 %.[179]

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat merumuskan bahwa obyek zakat, *mustahik* dan lembaga pengelola zakat yang dijelaskan dalam al-Quran dan hadits memberikan ruang interpretasi baru sesuai dengan kebutuhan suatu wilayah. Sebab jika kesemua unsur di atas tidak dilakukan re interpretasi, maka sulit untuk menjadikan zakat berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan

178 http://www.bisnisinvestasisaham.com. diakses tgl 08 Mei 2014 jam. 10.33
179 Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah dan Bertambah,* hlm. 128-129.

membagi harta tidak hanya pada kelompok orang kaya semata. Selain itu, pembangunan zakat untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka harus ada keberanian untuk melakukan ijtihad terhadap obyek zakat, mustahik, dan kelembagaan zakat yang sesuai dengan konteks zamannya.

D. Hubungan Pajak dengan Zakat

Secara historis, kemunculan pajak diawali dari kebanggaan masyarakat untuk secara sukarela turut serta memelihara kelangsungan hidup negaranya. Jalan pemikiran seperti ini dapat dilihat pada alam pikiran Yunani kuno. Pikiran ini terus berlangsung sampai jatuhnya Romawi Barat pada tahun 476 M., bahkan sampai ditemukannya Benua Amerika, sehingga sampai waktu itu, pajak secara paksa belum dikenal. Artinya, pengeluaran-pengeluaran para raja dan keperluan negara masih dibiayai oleh penghasilan dari harta kekayaan raja sendiri. Akan tetapi ketika negara membutuhkan dana yang cukup besar, sementara diperkirakan bahwa hal itu tidak akan tercukupi hanya dengan mengandalkan harta kekayaan raja semata, maka barulah diminta sumbangan secara sukarela dari rakyat, baik berupa barang maupun uang. Demikian pula rakyat dapat memberikan sumbangannya merasa bangga dengan memberikan itu. Namun begitu, tatkala negara mengadakan perluasan daerah sehingga rakyat yang berada didaerah taklukan itu tidak mau memberikan sumbangan secara sukarela, maka barulah kemudian negara mengadakan pemaksaan. Untuk menghindari bentuk-bentuk pemaksaan seperti yang terjadi pada masa lalu itu, maka pada saat sekarang ini masalah perpajakan didasarkan kepada undang-undang.[180]

Pajak dalam berbagai defenisi yang diungkap oleh para ahli diantaranya adalah: *Iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbale (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum*.[181]

---

180 S.T. Marbun dan Moh. Mahfud, MD. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 131. Lihat pula A.A. Miftah, *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia,* (Disertasi) , (Jakarta, Pasca Sarjana UIN Syahida), 2005), hlm. 129-130.

181 R. Santoso Brotodiharjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: Refika Aditama, 1998), hlm. 6.

Definisi pajak di atas mengandung arti "iuran". Beberapa definisi lain menyebutkan bahwa kata "bantuan" (definisi yang diberikan oleh orang Perancis, Leroy Beaulieu, (1906). Kalimat "dapat dipaksakan" terdapat pada semua definisi. Kalimat ini mengandung arti bahwa utang pajak tidak dibayar, ia dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan misalnya dengan surat paksa, sita, dan penyanderaan. Agar penggunaan istilah paksaan dapat dihindarkan, maka digunakan kalimat "iuran wajib" untuk mendefinisikan pajak. Dengan kata wajib unsur kesadaran masyarakat ikut diperhatikan.

Sementara pada kalimat "tidak adanya jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat dinikmati (ditujukan) dari pembayaran pajak tersebut. Prestasi dari negara seperti keamanan serta sarana dan prasarana umum dapat dinikmati baik oleh pembayar pajak maupun bukan pembayar pajak. Pengeluaran-pengeluaran pemerintah untuk keamanan, kesejahteraan, pembangunan dan lain-lain tersebut sebagai kontaprestasi yang diberikan pemerintah sebagai akibat pajak yang diterima dari masyarakat.

Pernyataan bahwa pajak yang diterima kas negara hanya digunakan untuk pengeluaran umum, dewasa ini nampaknya kurang tepat. Kelebihan jumlah yang diterima dari jumlah yang dibayarkan untuk pengeluaran umum, yang disebut tabungan masyarakat, dapat digunakan untuk pembangunan proyek-proyek pembangunan. Definisi tersebut, juga mengandung arti bahwa pajak hanya dipandang dari fungsi *budgeter* nya saja, yaitu sebagai sumber keuangan negara. Misalnya M. Daud Ali,[182] menjelaskan bahwa pajak pada hakekatnya adalah kewajiban material dari seorang warga negara pada negaranya untuk dibayar menurut ukuran yang telah ditentukan mengenai kekayaan dan pribadi seseorang dan dipergunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.

Berdasarkan pengertian pajak di atas, penulis dapat merumuskan bahwa ada beberapa persamaan antara pajak dengan zakat. Dimana keduanya merupakan salah satu sumber pendapatan negara. Namun demikian, terdapat perbedaan-perbedaan yang memperlihatkan ciri-ciri khusus dari pajak dan zakat.

Ciri-ciri khusus dari pajak, yaitu: (a) pajak dipungut berdasarkan ketentuan undang-undang; (b) dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan kontra

182 M. Daud Ali. *Sistem Ekonomi Islam; Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 1998), hlm. 50.

prestasi individual oleh pemerintah, 3). Pajak dipungut oleh negara baik oleh pemerintah pusat maupun daerah, dan 4). Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah.

Sementara ciri-ciri yang khusus pada zakat adalah: 1). Zakat adalah kewajiban yang bersifat material, 2). Zakat adalah kewajiban yang bersifat mengikat, artinya membayar zakat bagi seorang muslim yang *mukallaf* adalah keharusan, 3). Zakat dalam hal penarikan dan pendistribusiannya adalah kewajiban pemerintah, petugas yang diberi kewenangan, 4). Zakat adalah kewajiban yang bersifat *muthlak*, 5). Zakat adalah kewajiban yang tidak ada imbalannya, tidak ada syarat untuk memperoleh kenikmatan atau fasilitas yang seimbang bagi pembayar zakat, 6). Zakat digunakan untuk membantu delapan golongan (*asnaf zakat*) yang telah ditetapkan Allah.[183]

Sementara Jaih Mubarok memandang, bahwa perbedaan mendasar antara pajak dan zakat adalah:

1. Zakat adalah kewajiban agama yang ditetapkan oleh Allah swt., kepada umat Islam, sedangkan pajak adalah kewajiban warga negara baik yang muslim maupun non muslim yang ditetapkan oleh pemerintah;
2. Ketentuan zakat berasal dari Allah swt., dan rasul-Nya, yaitu mengenai penentuan *nishab* dan penyalurannya. Sedangkan ketentuan pajak sangat tergantung pada kebijakan pemerintah;
3. Zakat adalah kewajiban yang bersifat permanen, terus menerus berjalan selama hidup di bumi ini. Berbeda dengan pajak, suatu saat bisa ditambah, dikurangi atau bahkan dihapuskan sesuai dengan kebijakan pemerintah;
4. Pos-pos penyaluran zakat lebih terbatas, yaitu seperti yang dijelaskan dalam al-Quran, bila dibandingkan dengan pos-pos penyaluran pajak yang lebih umum;
5. Sanksi tidak membayar zakat adalah dosa, karena tidak memenuhi perintah Allah swt., dan rasul-Nya. Sedangkan sanksi tidak membayar pajak berupa denda atau hukuman;

183 Lihat A.A. Miftah, *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia,* (Disertasi Pasca Sarjana UIN SYAHIDA, Jakarta, 2005) hlm. 131-132.

6. Maksud dan tujuan zakat lebih tinggi dari tujuan pajak yaitu, pembinaan spritual dan moral.[184]

Mengacu kepada ciri-ciri dan perbedaan antara pajak dan zakat di atas, terdapat pula persamaan antara pajak dan zakat. Diantara persamaan-persamaan tersebut. Pertama, dilihat dari sisi pemaksaan. Bagi seorang muslim yang telah memiliki harta yang telah memenuhi persyaratan zakat, jika melalaikan zakat atau tidak mau menunaikannya, maka penguasa yang diwakili oleh para petugas (amil) zakat, wajib memaksanya. Demikian pula halnya dengan seseorang yang sudah termasuk dalam kategori wajib pajak, dapat dikenakan tindakan paksa padanya, baik secara langsung maupun tidak langsung, jika wajib pajak melalaikannya. Kedua, dari sisi pengelolaannya. Pengelolaan zakat sebagaimana yang diketahui dilakukan oleh lembaga amil zakat. Badan Amil Zakat inilah yang memiliki tugas melakukan sosialisasi kepada masyarakat, melakukan penagihan dan pengambilan, serta mendistribusikannya secara tepat dan benar. Adapun pengelolaan pajak, jelas harus diatur oleh negara. Hal ini sejalan dengan pengertian pajak di atas. Ketiga, dari sisi tujuan. Pada dasarnya tujuan zakat adalah untuk menciptakan kesejahteraan, keamanan, dan ketentraman masyarakat. Demikian pula dengan pajak yakni untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.[185]

Selanjutnya terkait hubungan zakat dan pajak ini, Masdar F. Mas'udi[186] mempunyai pendapat lain. Menurutnya, zakat dan pajak adalah satu. Zakat merupakan ruh dan pajak adalah badannya. Dengan demikian antara zakat dan pajak bisa dibedakan tapi tidak bisa dipisahkan, dipertentangkan, atau diparalelkan, namun sangat tergantung kepada sudut pandang dan tujuannya.

Adanya pandangan seperti itu, Masdar F. Mas'udi tampaknya melihat pajak sebagai pelembagaan dari zakat. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa pada awalnya antara zakat dan pajak itu adalah satu sebagaimana

184 Lihat Jaih Mubarok. *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat,* hlm. 31-32.

185 Dididn Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (jakarta, Gema Insani Press, 2002), hlm. 52-55.

186 Masdar F. Mas'udi, *Agama Keadilan Risalah Zakat (pajak),* (Jakarta, Pustaka Firdaus, 1991), hlm. 117.

dicontohkan Rasulullah saw., dan khalifah-khalifah sesudahnya. Kebersatuan zakat dan pajak dapat ditelusuri dari konsep upeti yang ada dalam perjalanan sejarah umat manusia. Upeti sebagaimana diketahui adalah penarikan pajak oleh penguasa dari rakyatnya. Upeti yang diambil dari rakyat itu sepenuhnya adalah milik penguasa yang tidak dapat diganggu gugat.

Kehadiran Islam, lanjut Masdar, tidak lah menghapuskan lembaga upeti itu tetapi lembaga upeti itu ditransformasikan menjadi lembaga yang berpihak kepada rakyat. Untuk menjadikan upeti itu sebagai wahana untuk mensejahterakan rakyat, maka dimasukkanlah spirit zakat dalam tubuh upeti itu. Dengan demikian terjadilah kebersatuan antara "zakat" dan "upeti". Atas dasar ini, maka kecenderungan yang berjalan selama ini untuk memisahkan dan lalu menghadapkan "zakat" dengan lembaga upeti yang kini diperhalus menjadi pajak merupakan cara pandang yang sesat dan menyesatkan.[187]

Terjadinya keterpisahan antara zakat dan pajak menurut Masdar, hanyalah merupakan kecelakaan sejarah. Di zaman Nabi Muhammad saw, dan seterusnya sampai dengan zaman *al-Khulafa al-rasyidun*, secara konsisten pengelolaan zakat dalam wujud kelembagaannya tidaklah berbeda dengan pengelolaan pajak. Ia berada di bawah tanggung jawab pemerintah; di pungut oleh pemerintah dan di- *tasharruf*-kan oleh pemerintah.[188]

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat merumuskan bahwa di satu sisi antara zakat dan pajak memiliki kesamaan dan perbedaan yang mendasar, yakni sebagai sumber pendapatan negara. Namun di sisi lain antara keduanya dipandang sebagai dua hal yang terpisah, yakni zakat merupakan kewajiban agama, sedangkan pajak adalah kewajiban negara. Idealnya antara zakat dan pajak menjadi dua hal yang menyatu dan diatur dalam satu kesatuan melalui peraturan perundang-undangan negara, agar tidak melahirkan dikotomi di antara keduanya.

Selain itu, penulis juga menemukan fakta bahwa secara yuridis-normatif peraturan perundang-undangan tentang zakat dan pajak terbukti masih memiliki banyak kelemahan, yang mana seolah-olah ada tumpang tindih

187 Masdar F. Mas'udi, *Agama Keadilan Risalah Zakat (pajak)*,hlm. 113
188 Lihat Masdar F. Mas'udi. *Agama Keadilan; Risalah Zakat (Pajak)*, hlm. 59

peraturan yang belum jelas di antara keduanya. Atas dasar itu, salah satu sumbangan penting penelitian ini adalah penulis merekomendasikan kepada pemerintah untuk melakukan amandemen Undang-undang Pengelolaan Zakat dan Undang-undang Pajak untuk mensinergikan beberapa aspek yang menjadi titik temu dan tarik menarik di antara keduanya.

E. Kebijakan Pengelolaan Zakat dalam Sejarah Perkembangan Islam

1. Pengelolaan Zakat di Periode Kepemimpinan Rasul di Madinah

Kebijakan pengelolaan zakat di zaman Nabi Muhammad saw., di bangun seiring dengan upaya pembinaan tatanan sosial ketika Ia berada di Madinah. Pada periode Madinah, Nabi melakukan pembangunan dalam semua bidang. Tidak saja dalam bidang akidah dan akhlak, akan tetapi juga telah memperlihatkan bangunan *mu'amalat* dengan konteksnya yang sangat luas dan menyeluruh. Termasuk bangunan ekonomi sebagai salah satu tulang punggung bagi pembangunan umat Islam, bahkan umat manusia secara keseluruhan. Pembangunan ekonomi yang dilakukan Nabi Muhammad saw, berorientasi kerakyatan.[189]

Ada sejumlah sumber ekonomi umat yang dibangun Nabi Muhammad saw., yang bersumber dari al-Quran, yaitu lembaga wakaf[190], *kaffarat,*[191] *jizyah,*[192]

189 Lihat QS. Al-Hasyr (59) : 7

190 Wakaf menurut Adijani al-Alabij adalah "menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya tanpa menghabiskan atau merusakkan bendanya (ainnya) dan digunakan untuk kebaikan".Sementara, Muhammad Syafii Antonio, menyebutkan bahwa *wakaf* seringkali diartikan sebagai "Asset yang dialokasikan untuk kemanfaatan umat di mana substansi atau pokoknya ditahan". Lihat *Ensiklopedi Hukum* Islam, (Jakarta: 2006), hlm. 1905. Wakaf menurut jumhur ulama, termasuk Imam Abu Yusuf dan Muhammad bin Hasan asy-Syaibani, keduanya *ahli fiqih Mahzab Hanafi*, mendefinisikan wakaf dengan: 'Menahan tindakan hukum orang yang berwakaf terhadap hartanya yang telah diwakafkan dengan tujuan untuk dimanfaatkan bagi kepentingan umum dan kebajikan dalam rangka mendekatkan diri pada Allah, sedangkan materinya tetap utuh'. http://www.wakaf. diakses pada tgl 12-05-2014 jam. 21.33.

191 Kaffarat menurut bahasa artinya menutup, sedang menurut syara' adalah suatu tebusan yang harus dibayar untuk menutupi kesalahan atau perbuatan yang dilarang oleh Allah swt. Kaffarat sebagai tanda taubat kepada Allah swt. http://fazhia.blogspot.com diakses tgl 12-05-2014 jam. 21.47

192 Jizyah atau jizya (Arab: جز ية; Bahasa Turki Utsmaniyah: cizye) adalah pajak per kapita yang diberikan pada penduduk non-muslim pada suatu negara di bawah peraturan Islam. Sebagai imbalannya, pihak non-muslim yang membayar Jizyah kepada negara dibiarkan untuk mempraktikkan ibadah mereka, untuk menikmati sejumlah kebebasan komunal tertentu, berhak mendapatkan keamanan dan perlindungan negara atas agresi dari luar, juga pembebasan dari wajib militer (jihad) dan zakat yang dikenakan hanya kepada umat muslim.

ghanimah[193] dan zakat. Khusus tentang zakat, Al-Quran telah mengaturnya demikian rupa berdasarkan sejumlah ayat yang ada di dalamnya. Baik yang berkenaan dengan hukum penunaiannya, maupun *muzakki* dan para *mustahik*-nya. Dari sekian banyak ayat tentang zakat yang ada dalam al-Quran, terdapat dua ayat induk yang secara eksplisit menggariskan perihal pengelolaan zakat, yaitu QS. al-Taubah (9): 60 dan 103.

Pelaksanaan zakat pada zaman Nabi Muhammad saw., dijalankan dengan melibatkan kekuasaan negara. Keterlibatan negara dalam pelaksanaan zakat mempunyai dasar pijakan yang cukup kuat secara normatif dalam *nash*. Ini dapat dibuktikan dengan penyebutan kalimat "*al-'amilina 'alaiha*" dalam QS. al-Taubah (9): 60 dan kalimat " *khuz min amwalihim*" dalam QS. al-Taubah (9):103.

Dalam QS. al-Taubah (9) : 60 dikemukakan bahwa salah satu golongan yang berhak menerima zakat, adalah orang-orang yang bertugas mengurus urusan zakat (*al-'amilina 'alaiha*). Pemberian zakat kepada kelompok ini dengan maksud agar mereka dapat bertanggung jawab dalam menjalankan tugasnya. Sedangkan QS. al-Taubah (9): 103 dimaksudkan bahwa pengambilan harta zakat merupakan bahagian dari tugas kenegaraan.

Penjelasan dua ayat di atas, menurut para ulama, ditujukan kepada Nabi Muhammad saw. dalam kapasitas Ia sebagai Rasul Allah yang berfungsi sebagai kepala negara (penguasa politik).[194] Bahkan menurut Rasyid Ridha,[195] bahwa ayat 103 surat al-Taubah (9) ini hukumnya bersifat umum meskipun sebabnya bersifat khusus. Umum bagi orang yang mengambil yang mencakup Rasul, khulafa al-Rasyidin sesudahnya dan pemimpin-pemimpin umat Islam setelah mereka.

Pengelolaan dan pelaksanaan zakat pada periode Mekah belumlah menjadi tanggung jawab negara. Pelaksanaan zakat masih didasarkan pada

http://id.wikipedia.org diakses tgl 12-05-2014 jam 21.53

193 Ghanimah adalah harta yang diperoleh kaum muslimin dari musuh melalui peperangan dan kekerasan dengan mengerahkan pasukan, yang memunculkan rasa takut dalam hati kaum musyrikin. menurut abu yusuf, harta rampasan disebut ghanimah jika diperoleh dengan cara melakukan tindakan-tindakan kemiliteran seperti menembak dan mengepung. http://.blogspot.com. diakses tanggal 12-05-2014 jam 21.58

194 Muhammad Ali as-Sayis. *Tafsir Ayat al-Ahkam*, (t.tp: tp, t.t.), hlm. 37.

195 Muhammad Rasyid Ridha. *Tafsir al-Qur'an al-Hakim*, (Mesir: Mathba'ah al-Manar, t.t.), hlm. 23.

kesadaran masing-masing pribadi muslim. Zakat pada periode Mekah masih bersifat mutlak. Belum ada aturan secara khusus tentang zakat baik *nishab*-nya maupun petugas untuk memungut dan mendistribusikannya. Hal ini disebabkan karena Nabi Muhammad saw., dan kaum muslimin belum mempunyai otoritas politik yang cukup kuat. Hijrah ke kota Madinah memberikan warna baru bagi perjuangan kaum muslimin. Di kota ini mereka dapat membentuk pemerintahan. Nabi Muhammad saw., di kota ini tidak hanya berfungsi sebagai rasul, melainkan pula berfungsi sebagai kepala negara atau penguasa politik. Atas dasar hal tersebut, maka pada periode Madinah ini syari'at zakat ditetapkan. Pensyari'atan zakat mulai dari ketentuan harta yang wajib dikeluarkan zakatnya, syarat wajibnya, ketentuan-ketentuan yang wajib zakat, serta menentukan pula petugas (amil) zakat.

Berkenaan dengan sejarah keamilan pada zaman Nabi Muhammad saw. dapat ditelusuri dari sejumlah hadits di bawah ini yang artinya:

Dari Ibnu Abbas ra. dia berkata : "Ketika Nabi saw., hendak mengutus Mu'adz ke Yaman beliau bersabda : "Sesungguhnya engkau (Mu'adz), akan mengunjungi suatu kaum dari Ahli Kitab (di Yaman). Begitu kamu tiba menjumpai mereka, hendaklah kamu seru mereka untuk bersyahadat (bersaksi) bahwa tidak ada Tuhan (Yang wajib disembah) selain Allah, dan sesungguhnya Muhammad adalah utusan Allah. Kemudian jika mereka mentaati seruanmu itu, informasikan kepada mereka bahwa Allah memfardukan kamu supaya melakukan salat lima kali dalam sehari-semalam, katanya. Jika mereka juga mentaati seruanmu itu, maka hendaklah kamu kabari bahwa Allah swt. juga mewajibkan zakat kepada mereka untuk kemudian diserahkan (dibagikan) kepada orang-orang fakir yang ada di tengah-tengah mereka ….." (HR. al-Bukhari, Muslim dan al-Nasa'i)[196]

Dari Mu'adz bin Jabal, ra. Bahwasanya ketika Nabi Muhammad saw. mengutusnya ke Yaman, Nabi memerintahkannya supaya mengambil (zakat) dari tiap-tiap tiga puluh ekor sapi, satu tabi' atau tabi'ah (sapi yang berumur satu tahun, jantan atau betina); dan dari tiap-tiap empat puluh ekor, satu musinnah (sapi yang berumur dua tahun berjenis kelamin betina); dan tiap-tiap orang

196 Lihat Imam Bukhari. *Shaheh Bukhari*, hlm 432.

yang baligh (hendaklah ditarik) satu dinar atau sebanding dengan itu (dari) kaum ma'afiri (nama salah satu kabilah di Yaman). (HR. al- Khamsah).[197]

Dari Abdillah bin Awfa, dia berkata: "Adalah Rasulullah saw. itu manakala beliau didatangi suatu kaum untuk menyerahkan sedekah (zakatnya), Nabi berdo'a : "Ya Allah, berikanlah rahmat atas mereka" (HR. Muttafaq 'alaih).[198]

Mengacu kepada redaksi dan makna hukum dalam hadits di atas, penulis dapat mengambil beberapa pemahaman yang berkenaan dengan pengurusan zakat. Beberapa pemahaman yang dimaksud adalah: pertama, bahwa untuk menangani persoalan zakat, di samping Nabi sendiri menempatkan dirinya sebagai amil, Ia juga mengangkat orang lain sebagai amil. Di antara orang yang pernah diangkat oleh Nabi Muhammad saw., menjadi amil ialah Mu'adz bin Jabal, salah seorang sahabat terkemuka yang oleh Nabi Muhammad saw. ditunjuk sebagai salah seorang amilin, sementara hadits dari ibn Abbas secara tersirat membuktikan penunjukkan dan pengangkatan Mu'adz bin Jabal sebagai amil zakat; kedua, pengangkatan petugas zakat tidak hanya dilakukan untuk kepentingan pemerintah pusat akan tetapi juga diangkatnya mereka untuk tingkat daerah. Hadits dari Abdullah bin Awfa menggambarkan keberadaan Nabi Muhammada saw. sebagai amil pusat yang berdiam di Madinah, sementara Mu'adz bin Jabal diangkat sebagai amil di daerah Yaman;' dan ketiga, dalam hal pengangkatan amil, tampak Nabi Muhammad saw., dan Abu Bakar memilih orang-orang yang bukan saja memiliki sifat-sifat kejujuran dan keadilan, melainkan juga memperhatikan aspek pemahaman masalah zakat pada khususnya dan perkara-perkara hukum Islam pada umumnya.

Pengangkatan Mu'adz bin Jabal sebagai amil mengisyaratkan hal itu. Demikian pula dengan pelantikan Anas bin Malik sebagai amil pada masa Khalifah Abu Bakar r.a. Mu'adz bin Jabal maupun Anas bin Malik keduanya adalah sahabat handal yang memiliki kecerdasan secara akademik dan mengedepankan nilai kejujuran dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Mu'adz bin Jabal dikenal sebagai salah seorang sahabat Nabi Muhammad saw. yang cukup senior. Oleh Nabi dijuluki sebagai salah seorang yang sangat piawai

197 Lihat Imam Bukhari. *Shaheh Bukhari*, hlm 437.
198 Lihat Imam Bukhari. *Shaheh Bukhari*, hlm 439.

dalam bidang hukum. Oleh sebagian sahabat Nabi, Muadz dianggap sebagai pengikut setia Umar bin al-Khattab terutama tentang keberaniannya dalam berijtihad. Bahkan ibn Mas'ud menjulukinya sebagai "potret Nabi Ibrahim as.". Sejak sebelum menjadi nabi, Ibrahim memang dikenal sebagai seorang yang sangat cerdas dan rasional. Sedangkan Umar bin al-Khathab juga dikenal sebagai salah seorang sahabat Nabi yang sangat cerdas yang oleh sebagian ilmuan di antaranya Ibnu Qoyyim al-Jawziyyah (691-751 H/1921-1950 M.) dinobatkan sebagai *muhadits*.

Kecerdasan Mu'adz dan ketangguhannya dalam berijtihad antara lain dapat ditelusuri lewat dialog singkatnya ketika hendak dilepas Rasulullah saw., untuk menjadi wali atau sekurang-kurangnya *qadhi* (hakim) di Yaman yang sekaligus juga sebagai amil. Mu'adz bin Jabal dan Anas bin Malik dikenal sebagai orang-orang yang *'alim*, cerdas dan amanah. Rasulullah saw., tidak segan-segan untuk mengganti amil yang nakal atau tidak jujur. Di antara contohnya, suatu ketika Nabi mengutus al- Walid bin Uqbah supaya mengambil zakat di sebuah kampung pemukiman al-Harits dan kawan-kawan yang belum lama memeluk Islam, tetapi menyatakan kesiapan pengikutnya untuk mengeluarkan zakat. Ketika al-Walid berangkat, di perjalanan hatinya merasa gentar dan diapun pulang sebelum sampai di tempat yang dituju seraya dia menyampaikan laporan palsu kepada Rasulullah saw., bahwa al-Harits dan kawan-kawan tidak membayar zakat.

Tidak lama berselang, Rasul mengganti al-Walid dengan sahabat yang lain dan memberinya tugas yang sama, yaitu untuk memungut zakat dari al-Harits dan kawan-kawan; sementara pada saat yang bersamaan, al-Harits dan kawan-kawan juga berangkat meninggalkan kampungnya untuk menghadap Rasulullah saw., dalam upaya melaporkan hasil penarikan zakat yang telah dia lakukan. Akhirnya, diketahui bahwa al-Walid ternyata dusta, dan Nabi pun kemudian menggantikan al-Walid dengan sahabat lain yang benar-benar amanah (jujur) dalam melaksanakan tugasnya sebagai amil. Kasus inilah yang melatarbelakangi turunnya ayat 6 surat al-Hujurat (49) [199]

199 Lihat QS. 49 : 6

Keempat, penarikan zakat pada dasarnya harus bersifat proaktif. Perintah penarikan/pengambilan zakat pada ayat 103 surat al-Taubah (9) dan instruksi Nabi Muhammad saw., kepada Muadz supaya menarik zakat penduduk Yaman menunjukkan asas proaktif tersebut. Demikian pula dengan Hadits lain semisal hadits yang diriwayatkan dari Amr bin Syu'aib yang menyatakan bahwa suatu ketika Nabi Muhammad saw., memerintahkan penarikan zakat umat Islam di tempat-tempat mereka memberi minum binatang ternaknya. Asas proaktif ini tidak berarti menghalangi partisipasi aktif para *muzakki* yang berkemauan untuk mengantarkan atau menyerahkan zakatnya kepada amil. Sebab, Nabi Muhammad saw., sendiri sering menerima zakat di tempat tinggal-Nya. Hadits riwayat Abdullah bin Awfa yang diikuti sebelum ini mengisyaratkan partisipasi aktip *muzakki* ketimbang amil zakat.

Kelima, alokasi pembagian hasil dana zakat tampak lebih mengutamakan pula *mustahik* yang ada di daerah para *muzakki* itu sendiri. Perintah Nabi kepada Muadz dan membagikannya kepada orang-orang yang ada di Yaman mengisyaratkan upaya kesejahteraan sosial berdasarkan sumber asal ekonomi. Dalam kaitan ini zakat itu sendiri. Maksudnya, Nabi memerintahkan Muadz bin Jabal supaya menggali potensi dana zakat yang ada di daerah Yaman untuk kesejahteraan sosial ekonomi rakyat Yaman itu sendiri. Tidak ada perintah Nabi kepada Muadz untuk mengirimkan dana zakat penduduk Yaman (sebagian atau seluruhnya) ke pemerintah pusat yang berada di kota Madinah. Namun demikian, tidak berarti tidak boleh mengalirkan sebagian atau seluruh dana zakat daerah tertentu untuk para *mustahik* zakat yang ada di daerah-daerah lain, terutama yang benar-benar membutuhkan bantuan dana zakat. Apalagi dalam satu negara semisal Indonesia. Dalam negara yang berbeda sekalipun, suatu negara boleh menyerahkan dana zakatnya untuk para *mustahik* yang ada di negara-negara lain. Apalagi antara daerah yang satu dengan deerah lain.

Keenam, baik Nabi Muhammad saw., maupun Abu Bakar ra., keduanya memberikan informasi yang sangat jelas dan tegas tentang hukum, obyek, besar penarikan zakat dan hal-hal lain bertalian dengan seluk beluk perzakatan. Kejelasan dan detail informasi zakat seperti ini mutlak perlu untuk membantu mempermudah para *muzakki* dalam hal penghitungan dan teknik pembayaran

zakat. Surat Abu Bakar al-Shiddieq yang ditujukan kepada Anas, benar-benar mencerminkan rangkaian informasi zakat hewan (binatang) ternak yang demikian konkret. Begitu pula menyangkut penambahan kekurangan dan pengambilan kelebihan zakat onta dengan kambing dan atau mata uang dalam upaya mengantisipasi kemungkinan pembayaran zakat yang benar-benar pas dengan jenis-jenis onta yang telah ditentukan.

Ketujuh, baik Nabi Muhammad saw., maupun Abu Bakar, keduanya berupaya sekuat tenaga untuk mendorong amil bekerja keras agar *muzakki* mau mengeluarkan zakatnya. Bahkan jika seseorang belum bisa mencapai derajat *muzakki*, baik Nabi maupun Abu Bakar tidak berkeberatan untuk menarik sebagian kecil dari harta yang dimiliki muslim yang belum mencapai *nihsab.* Anjuran Abu Bakar untuk tetap menerima pemberian peternak yang bersedia memberikan sedikit harta dan hewan ternaknya meski belum mencapai 40 ekor kambing atau 5 ekor onta, mengisyaratkan hal itu. Demikian pula dengan anjuran Nabi kepada Mu'adz di Yaman untuk memungut beberapa dirham dari mereka yang belum menjadi *muzakki*. Pendeknya, Islam mendidik semua umatnya supaya turut terlibat dengan usaha mewujudkan kesejahteraan sosial.

Selanjutnya dalam QS. al-Taubah (9) : 103 juga dijelaskan bahwa zakat itu diambil (dijemput) dari orang-orang yang berkewajiban berzakat untuk kemudian diberikan kepada mereka yang berhak menerimanya. Yang mengambil dan yang menjemput adalah amil. Dan amil adalah orang yang diberi tugas oleh penguasa atau pemimpin untuk mengambil, menuliskan, menghitung dan mencatatkan zakat yang diambil dari *muzakki.* Ayat 103 surat al-Baqarah (2), menurut para ulama, ditujukan kepada Nabi Muhammad saw., dalam kapasitas Ia sebagai rasul dan kepala negara.[200] Dengan demikian *khitab* ayat di atas, adalah Nabi Muhammad saw. dan orang yang memangku jabatan untuk mengurus persoalan umat.

Keterangan hadits dari Muadz bin Jabal yang menceritakan penugasannya ke Yaman, itu menunjukkan bahwa pelaksanaan zakat pada periode Madinah tidak lagi hanya diserahkan sepenuhnya pada kesadaran kaum muslimin semata. Tetapi pemungutan, pengelolaan dan pendistribusian zakat dilakukan

200 Lihat Muhammad Ali as-Sayis. *Tafsir Ayat Ahkam*, (t.tp: tp, t.t.), hlm. 37.

oleh pemerintah yang berkuasa. Zaki Badawi menyatakan " *but once the Muslim state come into being in Madina, the institution of Zakat became centrally administered Consequently, it value on kinds of property was determined, agents for collection and distribution were appointed, and those benetting from it were clearly specified"*.[201] Dengan demikian, sejak pertama Nabi Muhammad saw., telah menjadikan zakat sebagai institusi negara dan menunjuk pegawai-pegawai untuk menghitung dan mengumpulkan zakat tersebut dari kaum muslimin.[202]

Berdasarkan petunjuk ayat di atas, maka tanggung jawab pengumpulan dan pendistribusian zakat hendaknya dibebankan kepada negara. Sebagai fakta adalah hal tersebut telah dijalankan oleh khalifah-khalifah dan penguasa Islam pasca kepemimpinan Nabi Muhammad. Selain itu, dalam hal campur tangan penguasa (pemerintah) dalam mengelola zakat, telah diisyaratkan oleh Nabi Muhammad saw., ketika Ia mengutus Muadz bin Jabal ke Yaman. Selanjutnya para petugas yang ditunjuk oleh Nabi itu dibekali dengan petunjuk-petunjuk teknis operasional dan bimbingan serta peringatan keras dan ancaman sanksi agar dalam pelaksanaan dan pengelolaan zakat benar-benar dapat berjalan dengan sebaik-baiknya. [203]

Dalam riwayat hadits lain dijelaskan pula bahwa Rasulullah saw., pernah mempekerjakan seorang pemuda dari suku Asad, yang bernama Ibnu Lutaibah, untuk mengurus urusan zakat Bani Sulaim. Pernah pula mengutus Ali bin Abi Thalib ke Yaman untuk menjadi amil zakat. Muadz bin Jabal pernah di utus Rasulullah saw., pergi ke Yaman, disamping bertugas sebagai *da'i* (penyeru agama), juga mempunyai tugas sebagai amil zakat.[204]

Hadits di atas menjelaskan bahwa penugasan Muaz bin Jabal ke Yaman sebagai pijakan awal bahwa pelaksanaan zakat pada periode Madinah tidak lagi hanya diserahkan sepenuhnya pada kesadaran masyarakat muslim, melainkan pemungutan dan pendistribusian zakat dilakukan oleh pemerintah

201 M.A. Zaki Badawi. *Zakat and Social Justice*" dalam The *Muslim world and the Future Ekonomic Order*, (t.tp. : Islamic Council of Europe, t.t.), hlm. 113

202 Afzalur Rahman: *Islam Ideology and the Way of Life*, (Kuala Lumpur: A.S. Noordeen, t.t.), hlm. 118

203 *Diriwayatkan dari Ibnu Abbas Bahwa Nabi Saw berkata kepada Muadz ketika diutus ke Yaman, " ...apabila mereka patuh kepadamu untuk (berikrar dua kalimat syahadat), maka beritahukan kepada mereka bahwa Allah mewajibkan zakat kepada mereka pada harta benda mereka, diambil dari orang kaya diantara mereka, lalu dikembalikan kepada yang fakir diantara mereka ....".*

204 Didin Hafidhuddin. *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani, 2002), hlm. 125.

yang berkuasa. Dengan demikian berarti sejak awal kepemimpinan Nabi Muhammad saw., telah menjadikan zakat tersebut sebagai institusi negara dan menunjuk pegawai-pegawai untuk mengkalkulasi dan mengumpulkan zakat tersebut dari kaum muslimin.[205]

Nabi juga pernah mengangkat dan menginstruksikan sahabat Umar ibn Khattab, Ibnu Qais, 'Ubadah ibn Tsamit sabagi amil zakat (pengumpul zakat) di tingkat daerah. Mereka bertanggung jawab dan membina para penduduk akan kewajiban membayar zakat. Pada masa Nabi Muhammad saw., ada lima jenis kekayaan yang dikenakan wajib zakat, yaitu: uang, barang dagangan, hasil pertanian (gandum) dan buah-buahan, serta harta rampasan (*rikaz*).

Di samping menentukan jenis harta yang wajib di bayarkan zakatnya, Nabi Muhammad saw., juga memberikan contoh dan petunjuk operasional pengelolaan zakat. Manajemen operasional tersebut dapat dilihat pada struktur amil zakat, yang terdiri dari: (a) *Katabah* (petugas yang mencatat wajib zakat), (b) *Haasabah* (petugas yang menaksir dan menghitung zakat), (c) *Jubah* (petugas yang menarik, mengambil zakat dari *muzakki*), (d) *Khazanah, (petugas* yang menghimpun dan menjaga harta zakat), dan (e). *Qasamah* (petugas yang menyalurkan zakat pada *mustahik al-zakat*).[206]

2. Pengelolaan Zakat di Periode Khulafa al-Rasyidin

a. Periode Abu Bakar al-Shiddieq (11-13 H./ 632-634 M.)

Pada Masa Abu Bakar (11-13 H./632-634 M), pelaksanaan dan pengelolaan zakat, Abu Bakar langsung turun tangan dan mengangkat beberapa petugas (amil*)* zakat diseluruh wilayah kekuasaan Islam. Penduduk yang telah menolak zakat dipandang sebagai pemberontak yang menentang negara sehingga tindakan bersenjata dilakukan untuk melawan mereka sampai mereka sependapat untuk membayar zakat.

Pengelolaan zakat pada masa Abu Bakar ash-Shiddiq, sedikit mengalami kendala. Hal ini dapat dilihat dari sikap beberapa muslim yang menolak untuk membayar zakat. Mereka beranggapan bahwa

205 A.A. Miftah. *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia,* hlm.172. Lihat pula dalam Afzalur Rahman. *Islam Ideologi and The way of Life*, (Kuala Lumpur: AS Noordeen, t.t.), hlm.118.

206 Mustafa Edwin Nasution. *Pengenalan Ekslusif Ekonomi Islam,* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 214.

ketentuan zakat pasca wafatnya Nabi Muhammad saw., tidak diwajibkan lagi. Pemahaman yang salah ini terjadi pada kehidupan suku Arab Baduwi yang menganggap bahwa pembayaran zakat sebagai hukuman atau beban yang merugikan.

Keengganan umat pada masa kepemimpinan Abu Bakar untuk membayar zakat, dalam penilaian Ahmad Salabi,[207] karena mereka memandang bahwa zakat merupakan pajak yang dipaksakan, karena itu mereka tidak mau mematuhinya. Disisi lain, sebagian besar umat pada saat itu memandang karena mereka salah dalam memahami Q.S. al-Taubah (9) ayat 103. Sementara itu, menurut Hasan Ibrahim Hasan,[208] keengganan umat pada saat itu membayar zakat, karena mereka beranggapan bahwa zakat itu merupakan persembahan yang mereka berikan kepada Rasulullah saw. Oleh karena itu, ketika Rasul wafat tidak terdapat alasan untuk memberikannya.

Apa yang dilakukan oleh Abu Bakar Ash-Shiddiq terhadap orang yang enggan membayar zakat, menunjukkan bahwa Abu Bakar sangat serius dalam menangani masalah zakat dan amat tegas terhadap orang-orang yang tidak mau membayar zakat[209]. Abu Bakar mempraktekkan demikian, mengikuti pola yang dipakai oleh Nabi. Disamping itu, ia juga mengangkat beberapa petugas di seluruh kekuasaan Islam waktu itu untuk melakukan pemungutan dan penyaluran zakat. Ia juga membuat *Bait al-Mal* di Kota Madinah, sebagai bendaharanya adalah Abu Ubaidah. Abu Bakar memberikan zakat itu kepada kaum muslimin yang berhak menerimanya sehingga tidak tersisa sedikitpun.

Ali Abd al-Raziq (w. 1966) berpandangan lain, menurutnya keengganan mereka untuk menyerahkan zakat kepada Abu Bakar bukanlah

---

207 A.Syalabi. *Sejarah dan kebudayaan Islam*, (Jakarta: al-Husna Zikra, 1997), hlm. 231-232.

208 Hasan Ibrahim Hasan. *Tarekh al-Islamy*, jilid 1, (Mesir: Maktabah al-Nahdah al-Missriyyah, t.t.), hlm. 30

209 Pernyataan Abu Bakar terhadap suku-suku yang tidak mau mebayar zakat dengan ungkapan " Demi Allah, akan saya perangi mereka yang membedakan antara kewajiban ibadah dan kewajiban membayar zakat, karena zakat urusan dengan harta benda. Ya Allah, jika mereka menghindari kewajiban mereka membayar zakat kepada saya, walau hanya seekor anak kambing, yang seharusnya itu telah mereka bayar kepada Rasulullah, saya akan perangi mereka – saya akan perangi mereka karena penolakannya itu".Lihat dalam Irfan Mahmud Ra'ana. *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar ibn al-Khattab*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1992), hlm. 87-88.

sebagai orang yang menentang Allah dan Rasul-Nya, tetapi hal itu hanyalah sebagai sesuatu yang bersifat politis. Oleh sebab itu tidak beralasan memerangi mereka yang enggan membayar zakat sebagai perang atas nama agama atau perang *riddah*. Ketidak mauan mereka untuk menyerahkan zakat kepada Abu Bakar bukanlah berarti bahwa mereka bermaksud untuk menolak agama dan kufur karenanya, akan tetapi hal itu karena mereka menolak tunduk pada kekuasaan Abu Bakar. Sehingga bisa dipahami mengapa kemudian mereka menolak untuk membayarkan zakatnya kepada Abu Bakar. Malik bin Nuwairoh, salah seorang yang ikut diperangi, pernah memberitahukan kepada Khalid bin Walid bahwa ia tetap berada dalam Islam, akan tetapi ia tidak mau membayar zakat kepada Abu Bakar.[210]

b. Periode Umar ibn Khattab (13-25 H / 634-644 M.)

Pada Masa Umar bin al-Khattab (13-25 H./ 634-644 M), pelaksanaan zakat dilakukan dengan cara ia selalu mengontrol para petugas amil zakat dan mengawasi keamanan gudang penyimpanan harta zakat. Ia tidak segan-segan mengeluarkan ancaman akan menindak tegas petugas yang lalai atau menyalahgunakan harta zakat. Pada masa Umar, penanganan zakat sedikit mengalami kemajuan, di mana pemungutan dan pendistribusian zakat, Umar ibn Khattab telah menunjuk petugas-petugasnya. Umar telah menunjuk Sufyan bin Malik, sebagai petugas pengambil zakat, demikian pula Muhammad bin Masalamah.[211]

Umar bin al-Khattab, disamping membentuk kelembagaan dan petugas penarik harta zakat, Ia juga melakukan ijtihad dengan menghapus memberikan zakat bagi golongan *mu'allaf*, tidak memungut zakat '*usyr* (zakat tanaman), karena merupakan ibadah pasti, mewajibkan *kharaj* (sewa tanah), menerapkan zakat kuda yang tidak pernah terjadi pada masa Nabi dan Abu Bakar. Pertimbangan Umar memasukkan kuda sebagai binatang yang wajib dizakatkan, karena pada masa pemerintahan Umar,

210 Ali Abd al-Raziq. *al-Islam wa Usul al-Hukm al-Khilafah wa al-Hukumah fi al-Islam*, (t.tp: t.p, 1925), hlm. 97-98. Lihat pula A.A. Miftah, *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia*, hlm. 120.

211 Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1979), hlm. 82.

kuda sudah menjadi binatang yang diperdagangkan. Sedangkan pada masa Nabi Muhammad dan Abu Bakar kuda hanya untuk dipelihara dan tidak diperdagangkan.

Sikap dan tindakan Umar menghapus keharusan memberikan zakat pada *mu'allaf*,[212] bukan berarti mengubah kewajiban agama yang bersifat *diyani* dan mengenyampingkan ayat-ayat al-Quran. Ia hanya mengubah fatwa yang sesuai dengan perubahan zaman yang jelas berbeda dari zaman Rasulullah saw., dan Umar, tetap mengenakan kewajiban zakat dua kali lipat terhadap orang-orang Nasrani Bani Taglab. Hal ini disebut dengan zakat *muda'afah*.

Zakat *muda'afah* terdiri dari *jizyah* (cukai perlindungan) dan bahan tambahan. *Jizyah* sebagai imbangan kebebasan bela negara, kebebasan pertahanan keamanan nasional, yang diwajibkan kepada warga negara muslim. Sedangkan beban tambahannya adalah sebagai imbangan zakat yang diwajibkan secara khusus kepada umat Islam. Umar berkeyakinan apa yang dilakukannya tidak ada yang salah dalam menarik pajak atau *jizyah* dengan nama zakat dari orang-orang Nasrani, karena mereka tidak setuju dengan istilah *jizyah*.[213]

Kemudian Umar juga mendesentralisasikan dana zakat. Zakat dipungut dari dan untuk daerah dimana zakat itu diambil. Pada suatu ketika Muadz bin Jabal yang berada di Yaman mengirimkan 1/3 zakat kepada Umar, tetapi Ia menolaknya. Umar kemudian berkata: "aku tidak mengutusmu untuk mengambil dan mengumpulkan *jizyah*, akan tetapi aku mengutusmu untuk mengambil harta orang-orang kaya, lalu dibagikan kepada orang-orang fakir". Kemudian Muadz berkata: "aku tidak akan mengirimkan harta apapun kepadamu, jika aku menemukan seseorang yang mempunyai hak untuk mengambil bagian dariku".[214]

---

212 Iskandar Utsman, *Istihsan dan Pembaharuan Hukum Islam*, (Jakarta: RajaGrapindo, 1994), hlm. 184. Kasus Umar menghapus bagian zakat bagi mu'allaf, karena alasan Islam pada saat itu dalam kondisi ideal dan tidak khawatir terjadi pemurtadan. Lihat pula Muh. Nur Ichwan. *Meretas Kesarjanaan Kritis al-Quran,* (Jakarta: Teraju, 2003), hlm. 106.

213 Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia sebagai Pengelolan zakat,* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), hlm. 131.

214 Lihat Yusuf Qardawi. *Fiqh Zakat*, hlm. 244-253.

Selanjutnya dalam hal pemungutan dan pendistribusian zakat, Umar bin al-Khattab telah menunjuk petugas-petugasnya. Umar telah menunjuk Sufyan bin Malik sebagai orang yang berjalan untuk mengambil zakat. Demikian pula Umar mengutus Muhammad bin Maslamah sebagai petugas zakat.[215]

Kebijakan Umar yang lain dalam penanganan zakat adalah, ia mendirikan dewan zakat, dimana Pada masa Nabi dan Abu Bakar dewan tersebut belum didirikan. Sehingga ketika zakat dikumpulkan langsung diberikan kepada mereka yang berhak menerimanya. Dan ini berbeda dengan masa ketika Umar menjadi khalifah, dimana harta zakat yang dikumpulkan sudah cukup banyak. Negara sudah demikian luas dan jumlah penduduk semakin bertambah. Hal ini membuat dan memotifasi Umar untuk mendirikan departemen-departemen. Dan salah satu departemen yang didirikannya adalah departemen zakat.

c. Periode Utsman bin Affan (24-36 H./ 644-656 M.)

Pada masa Usman bin Affan, penerimaan zakat semakin meningkat, sehingga akibat peningkatan ini, *Baitul mal* menjadi penuh dengan harta zakat. Untuk itu Utsman memberi kewenangan kepada *muzakki* untuk dan atas nama khalifah menyerahkan sendiri zakatnya langsung kepada yang berhak menerimanya. Utsman juga mengangkat petugas khusus yang menangani zakat. Dia mengangkat Zaid bin Tsabit sebagai petugasnya. Bahkan Zaid pun diberi tugas untuk mengurus lembaga keuangan negara.

Zakat pada masa Usman diklasifikasi menjadi dua macam, yaitu (1) *Zakat al-Amwal al-Zahiirah* (zakat harta benda yang tampak), seperti binatang ternak dan hasil bumi, dan (2). *Zakat al-Amwaal al-Bathiniyyah* (harta benda yang tidak tampak atau tersembunyi), seperti uang dan harta perniagaan. Zakat kategori pertama dikumpulkan oleh pemerintah, sedangkan yang kedua diserahkan kepada individu *mustahik*, yang berkewajiban mengeluarkan zakatnya sendiri sebagai bentuk *self assessment*.[216]

215 Abu Yusuf. *Kitab al-Kharaj*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1979), hlm. 82.
216 Lihat Abu Yusuf. *Kitab al-Kharaj,* hlm. 8

d. Periode Ali bin Abi Thalib (36-41 H./ 658-661 M.)

Setelah Utsman wafat, kekhalifahan berpindah ke tangan Ali bin Abi Thalib. Berpindahnya kekuasaan ke Ali bi Abi Thalib tidak sepenuhnya disetujui dan direstui oleh kaum muslimin, terutama dari kelompok Muawiyah, sehingga hal ini berdampak pada terjadinya ketidak stabilan politik dalam negeri.

Pada Masa Ali bin Abi Thalib (36-41 H./ 658-661 M.). Dalam penerapan dan pelaksanaan zakat, Ali selalu mengikuti kebijaksanaan khalifah-khalifah pendahulunya. Harta zakat yang sudah terkumpul, ia perintahkan kepada petugas supaya segera membagi-bagikannya kepada mereka yang berhak dan sangat membutuhkannya, sehingga tidak terjadi penumpukan harta zakat dalam *Baitul Mal*. Ia melihat bahwa zakat merupakan urat nadi kehidupan bagi pemerintahan dan agama. Ketika Ali bin Abi Thalib berjalan-jalan dalam melihat kondisi masyarakatnya dan ia bertemu dengan orang-orang fakir miskin dan pengemis tuna netra yang beragama non muslim (Nasrani). Ia menyatakan biaya hidup mereka harus di tanggung oleh *Baitul Mal*. Khalifah Ali juga ikut terjun langsung dalam mendistribusikan harta zakat kepada *mustahik*.[217]

Berdasarkan pembahasan sejarah pengelolaan zakat sejak zaman Nabi Muhammad saw., hingga zaman Khulafa al-Rasyidin, penulis dapat merumuskan bahwa mekanisme pengelolaan zakat benar-benar fungsional dan prosedural, serta dikelola oleh lembaga amil yang benar-benar profesional, transparan, dan amanah. Di samping itu, mekanisme pemungutan dan distribusinya juga banyak diserahkan sepenuhnya kepada orang-orang yang berhak menerimanya dan diserahkan secara langsung kepada individu-individu muslim. Sedangkan untuk pendistribusiannya, banyak dilakukan oleh para petugas (amil) yang di tunjuk oleh Rasul dan Khulafa al-Rasyidin. Dengan kata lain, mekanisme pengelolaan dan pendistribusian zakat hendaknya mengacu kepada yang terjadi di zaman Nabi dan para sahabat, yakni zakat merupakan bahagian dari tugas kenegaraan.

217 Abdurrahman Qadir. *Zakat dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial,* (Jakarta: RajaGrapindo,1998), hlm. 94.

3. Pengelolaan Zakat di Zaman Dinasti Umayyah (41-127 H./661-743 M.)

Pengelolaan zakat di masa-masa awal dinasti Umayyah, yakni zaman Muawiyah bin Abi Sufyan (661-680 M.), Abd al-Malik ibn Marwan (685-705 M.) dan al-Walid ibn Abdul Malik (705-715 M.) tampaknya tetap tidak berubah sebagaimana yang dilakukan oleh Khulafa al-Rasyidin. Dinasti-dinasti itu mengikuti kebijakan sebagaimana yang dilakukan oleh Utsman bin Affan. Mereka mengangkat para pekerja untuk mengumpulkan zakat. Dan pekerja tersebut bukanlah pekerja yang bertugas dalam pengumpulan pajak (*kharaj*), karena harta zakat tidak bisa dicampur adukan dengan pajak tanah. Pajak tanah merupakan hak dari setiap muslim, sedangkan zakat terbatas pada delapan *asnaf* yang telah disebutkan dalam al-Qur'an.[218]

Selanjutnya baru pada zaman Umar ibn Abd al-'Aziz (717-720 M.) pengelolaan zakat mengalami perkembangan yang amat pesat. Umar ibn Abdu al-'Aziz, adalah pemimpin negara pada masa pemerintahan dinasti Umayyah yang banyak melakukan reformasi dalam manajemen pengelolaan zakat. Dibawah kekuasaannya, ia banyak melakukan pembaharuan semua jenis harta kekayaan yang wajib dikenai zakat. Pada masanya, sistem dan manajemen pengelolaan zakat ditangani dengan profesional. Jenis harta dan kekayaan yang dikenai wajib zakat semakin beragam.

Umar ibn Abd al-'Aziz adalah pemimpin negara pertama dan *mujaddid* pada kurun abad pertama yang mewajibkan zakat dari harta kekayaan yang diperoleh dari penghasilan usaha atau hasil jasa, termasuk gaji, honorarium, penghasilan berbagai profesi dan *mal mustafad*[219] lainnya. Sehingga pada masa pemerintahannya dana zakat melimpah ruah tersimpan di *Baitul Mal.* Bahkan amil kesulitan mencari golongan fakir miskin yang membutuhkan harta zakat.

Beberapa faktor yang melatarbelakangi keberhasilan Umar ibn Abd al-'Aziz dalam melakukan reformasi pengelolaan zakat: Pertama, adanya kesadaran kolektif dan pemberdayaan *Baitul Mal* dengan optimal. Kedua, komitmen

218 Muhammad 'Aqlah. Al-Tatbiq al-Tarikhiyyah wa al-Muassirah li Tanzim az-Zakat wa Daur Muassasatiha, dalam *Abhas wa A'mal Mu'tamar az-Zakat al-Awwal*, (Kuwait: Daulat Kuwait Bait al-Zakat, t.t.), hlm.223

219 Yusuf al-Qardlawi. *Fiqh al-Zakat*, juz 1 (Mesir: Maktabah wahbah, t.t.), hlm. 520.

tinggi seorang pemimpin dan didukung oleh kesadaran umat secara umum untuk menciptakan kesejahteraan, solidaritas, dan pemberdayaan umat. Ketiga, kesadaran dikalangan *muzakki* yang relatif mapan secara ekonomis dan loyalitas tinggi demi kepentingan umat. Keempat, adanya kepercayaan terhadap birokrasi atau pengelola zakat yang bertugas mengumpulkan dan mendistribusikan zakat.[220]

4. Pengelolaan Zakat di Zaman Dinasti Abbasiyah

Pengelolaan zakat di zaman dinasti Abbasiyah tidak merubah sistem pengelolaan zakat seperti yang diterapkan oleh dinasti Umayyah. Jika ditelusuri sumber-sumber sejarah yang membahas sejarah perjalanan dinasti Abbasiyah, maka akan didapat kesimpulan yang intinya adalah bahwa tidak ada hal baru dalam masalah zakat. Usaha pengumpulan dan penarikan zakat tetap berlangsung dari mereka yang berkewajiban membayarnya dan diberikan kepada mereka yang berhak menerimanya. Departemen yang bertanggung jawab dalam menangani pengawasan pelaksananaan zakat, adalah departemen *shadaqah*. Depatemen ini merupakan salah satu dari departemen yang diatur secara kelembagaan oleh negara. Departemen shadaqah ini bertanggung jawab terhadap harta zakat, termasuk membagikannya kepada pihak yang berhak menerimanya sebagaimana yang disebutkan dalam al-Quran.[221]

Pada masa dinasti Abbasiyah, zakat tidak dipandang sebagai pemasukan pokok bagi negara. Pada masa ini pemasukan negara bersumber dari pemasukan-pemasukan lain sepert, *kharaj, usyur, jizyah* dan lain-lain cukup melimpah. Hal ini sejalan dan seiring dengan kondisi politik dan luasnya wilayah taklukan dinasti Abbasiyah.

Pelaksanaan zakat pada kedua dinasti besar dalam sejarah perkembangan Islam, membuktikan bahwa zakat menjadi bahagian yang tidak terpisahkan dari tugas kenegaraan. Zakat di satu sisi sebagai kewajiban agama, disisi lain ia merupakan kewajiban negara dalam mengelolanya.

220 Syarifuddin Abdullah. *Zakat Profesi*, (Jakarta: Moyo Segoro Agung, 2003), hlm. 8-10
221 Al-Mawardi. *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, (t.tp: tp., 1909), hlm. 113.

5. Manajemen Zakat di Beberapa Negara Perpenduduk Muslim

a. Saudi Arabia

Penerapan zakat di Saudi Arabia mulai efektif sejak diundangkannya zakat oleh pemerintah Saudi berdasarkan keputusan Raja (*Royal Court*) Nomor 17/2/28/8634 tertanggal 29/6/1370 H atau tanggal 7/4/1951M. Dalam surat keputusan itu dinyatakan "*Zakat Sar'iy"* yang sesuai dengan ketentuan *syari'ah islamiyah* diwajibkan kepada individu dan perusahaan yang memiliki kewarganegaraan Saudi". Sebelum *Royal Court* di syahkan oleh raja, terbit keputusan raja terkait pengenaan pajak bagi warga negara non Saudi. Dengan terbitnya keputusan tersebut, warga negara non Saudi tidak lagi di wajibkan mengeluarkan zakat, melainkan hanya diwajibkan membayar pajak pendapatan. Sementara warga Saudi tidak dikenai kewajiban membayar pajak, melainkan zakat semata.

Kebijakan dan kewenangan menghimpun zakat sampai pada urusan teknis pengelolaan zakat di Saudi berada di bawah kendali Departemen Keuangan. Selanjutnya institusi ini membentuk bagian khusus yang diberi nama *Maslahah al-Zakah wa ad-Dakhl* (Kantor Pelayanan Zakat dan Pajak Pendapatan). Sedangkan kewenangan penyaluran zakat di bawah kendali Departemen Sosial dan Pekerjaan di bawah Direktorat Jaminan Sosial (*Daman 'Ijtima'i*).

Penghimpunan zakat di Saudi Arabia diterapkan pada semua jenis kekayaan. Zakat ternak dikelola oleh komisi bersama antara Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri yang disebut *al-'Awamil,* yaitu komisi khusus yang bertugas melakukan pemungutan zakat ternak ke pelosok-pelosok daerah, kemudian mendrop semua hasilnya ke Departemen Keuangan. Komisi khusus *al-'Awamil* ini juga mengumpulkan zakat pertanian, zakat perdagangan, zakat simpanan uang, dan zakat pendapatan. Yang termasuk kategori zakat pendapatan seperti pendapatan profesi dokter, kontraktor, pengacara, *accounting,* dan para pegawai, termasuk juga seniman, penghasilan hotel, dan biro travel. Zakat pendapatan dari masing-masing profesi tersebut selanjutnya dipotong

dari tabungan mereka setelah mencapai *nisab.* Cara penghitungannya berdasarkan pada laporan keuangan masing-masing.[222]

Menurut Taufiq Ridlo[223] cara seperti di atas tentu akan menaikkan nilai zakat yang dibayarkan seseorang dengan nilai pajak pendapatan yang dibayarkan, karena pajak hanya sekedar formalitas saja, sedangkan zakat tidak demikian, bahkan terdapat kebijakan di Saudi, bolehnya seseorang menunaikan zakat individu yang disalurkan sendiri kepada *mustahik al-zakat* maksimal 50 % dari total zakat yang harus dibayarkan.

Selanjutnya, dengan semakin berkembangnya peraturan pajak pendapatan yang diterapkan oleh Saudi Arabia dengan mengacu pada keuntungan yang dihasilkan dan dinaikannya presentase pajak pendapatan yang mengakibatkan nilai pajak pendapatan lebih tinggi dibanding nilai zakat, maka warga muslim yang bermukim di sana dan kebanyakan mereka adalah warga Teluk, mengajukan permohonan kepada pemerintah Saudi agar mereka pun diwajibkan membayar zakat saja sebagai pengganti pajak pendapatan mereka, maka hal tersebut disepakati oleh pemerintah Saudi. Dengan Keputusan Raja akhirnya ditetapkan bahwa zakat diwajibkan kepada warga Saudi dan warga Teluk yang bermukim di Saudi.[224]

Sedangkan yang menarik dari penetapan zakat pendapatan di Saudi adalah penetapan zakat atas perusahaan pemerintah, yang pada awalnya tidak ada zakat untuk perusahaan pemerintah, karena semua hasil perusahaan tersebut untuk kepentingan umum. Dalam perkembangan kemudian, *Majlis Tinggi Qadhi telah* memfatwakan kepada perusahaan patungan antara pemerintah dan swasta harus dikeluarkan zakatnya, karena mereka menganggap perusahaan tersebut menjadi satu kesatuan badan hukum "*Syakhsiyyah I'tibariyyah*". Kebijakan pemerintah Arab Saudi tersebut bertujuan untuk mengoptimalkan pengelolaan zakat oleh negara.

222 M. Taufiq Ridlo. "Pengelolaan Zakat di Negara-negara Islam", dalam Kuntarno Noor Aflah (editor), *Zakat dan Peran Negara,* (Jakarta: Forum Zakat (FOZ), 2006), hlm. 33-35.

223 *Ibid,* hlm. 34

224 *Ibid,* hlm. 35

b. Pakistan

Undang-undang pengelolaan zakat di Pakistan disebut dengan Undang-undang Zakat dan *Usyr.* Undang-undang tersebut baru diterbitkan secara resmi pada tahun 1979. Kemudian pada tahun 1980 undang-undang zakat dan *usyr* ini diamandemen. Salah satu pasal dalam undang-undang tersebut memuat bahwa "Pengelolaan zakat di Pakistan bersifat sentralistik yang disebut dengan *Central Zakat Fund* (CZF). CZF dipimpin secara kolektif oleh enam belas anggota, salah satunya adalah hakim agung Pakistan, delapan orang tidak resmi dengan tiga diantaranya dari golongan ulama, dan tujuh sisanya resmi salah satunya ketua *Zakat Fund*, empat menteri keuangan negara bagian federal dan unsur kementerian urusan agama". Hirarki pengelolaan zakat di Pakistan puncaknya berada di CZF, empat *Provincial Zakat Fund* (negara bagian), 81 Lokal *Zakat Fund*, sampai ke tingkat unit pengumpulan yang berada di daerah.

Zakat diwajibkan kepada setiap muslim warga negara Pakistan yang hartanya telah mencapai *nisab*. Prosedur pengambilan zakat di Pakistan dengan cara zakat langsung dipotong dari harta *muzakki* pada item-item tertentu seperti: pemotongan langsung dari *account* tabungan dan deposito, sertifikat deposito, sertifikat investasi, obligasi pemerintah, saham perusahaan dan polis asuransi. Sedangkan harta lainnya diserahkan kepada *muzakki* untuk menunaikannya, seperti zakat uang *cash,* zakat emas dan perak, zakat perdagangan, zakat industri, dan sebagainya.

Tahun zakat di Pakistan di tentukan oleh pemerintah yaitu awal ramadhan dan waktu pemotongan zakat dilakukan pada hari yang sama untuk kelompok pertama di atas, sedangkan harta lainnya diserahkan kepada *muzakki* sesuai dengan jatuh temponya zakat tersebut. Instansi yang berwenang untuk memotong langsung zakat adalah institusi keuangan lainnya yang ada di Pakistan yang kemudian disalurkan ke CZF. Dana zakat yang terhimpun dipisahkan *account*-nya dari *account* perbendaharaan pemerintah, dan pengelolaannya adalah mutlak wewenang CZF.

Penyaluran zakat di Pakistan didistribusikan ke delapan *asnaf* dengan memperhatikan skala prioritas sebagaimana tertuang dalam naskah Undang-undang: "prioritas utama diberikan kepada fakir miskin terutama para janda, orang cacat, baik dengan cara langsung atau tidak langsung seperti, melalui pendidikan resmi sekolah, pendidikan keterampilan, rumah sakit, klinik, dan lainnya."[225]

c. Sudan

Peraturan pengelolaan zakat di Sudan baru diberlakukan setelah diundangkannya Undang-undang yang berkaitan dengan Diwan Zakat pada April 1984, dimana diatur dalam undang-undang itu, bahwa setiap warga negara Pakistan yang beragama Islam diwajibkan untuk zakat. Undang-undang tersebut dianggap efektif dalam upaya meningkatkan pendapatan dana zakat, karena ketika zakat belum diwajibkan dalam undang-undang dan masih bersifat sukarela, perolehan zakat kurang maksimal.

Karakteristik dalam pengelolaan zakat di Sudan dalam penilaian Taufiq Ridlo[226] meliputi: *Pertama,* Perluasan kategori harta wajib zakat. Dimana dalam undang-undang zakat negara Sudan memperluas kategori harta wajib zakat, khususnya harta penghasilan dan *mustaghillat* (penerimaan negara). Seluruh penghasilan dari *mustaghillat* wajib dizakatkan, disamping harta-harta yang lain seperti emas, perak, perniagaan, pertanian, buah-buahan, dan binatang ternak.

Adapun yang masuk dalam kategori *mustaghillat* di Sudang adalah: (1) Penghasilan bersih dari penyewaan/kontrakan, (2). Penghasilan dari pertanian, (3). Penghasilan dari binatang ternak, dan (4). Penghasilan bersih dari berbagai jasa transportasi. Selain itu, Undang-Undang Zakat Sudan juga mewajibkan zakat atas penghasilan atau hasil profesi, yaitu gaji para pegawai dan penghasilan sampingan lainnya. Pembayaran zakat dilakukan di saat penerimaan penghasilan tersebut dengan syarat

225 *Ibid,* hlm. 42-43.
226 *Ibid.*, hlm. 33.

penghasilan itu melebihi kebutuhan pokok minimal, dan zakat yang dikeluarkan adalah 2,5 %.

Kedua, Kewarganegaraan dan tempat tinggal menjadi syarat wajib zakat. Maksudnya bahwa kewajiban zakat di Sudan sangat tergantung kepada kewarganegaraan Sudan yang beragama Islam dan memiliki harta, apakah sedang berada di Sudan atau ada di luar Sudan.

Pasal 14 ayat 1 huruf a Diwan Zakat menyatakan:

> "Zakat wajib atas warga negara Sudan yang beragama Islam dan memiliki harta kekayaan wajib zakat baik berada di dalam negeri maupun sedang berada di luar negeri".

Pasal 32 ayat 2 Diwan Zakat menyebutkan:

> "Harta kekayaan milik warga negara Sudan yang sedang berada di luar negeri wajib dizakatkan sebagaimana harta yang ada di dalam negeri dan penjelasannya dimuat dalam petunjuk teknis".

Sedangkan kewarganegaraan menjadikan sebab wajibnya zakat. Yang dimaksud adalah setiap orang yang berdomisili di Sudan dan memiliki harta wajib zakat, berkewajiban membayar zakat.

Pasal 4 ayat 1 huruf a menyatakan:

> "Wajib zakat atas setiap warga negara non Sudan yang beragama Islam, berdomisili atau bekerja di Sudan dan memiliki harta wajib zakat selama negaranya sendiri belum mewajibkannya membayar zakat dan ia belum membayar zakat".

Pasal 32 ayat 1 :

> "Apabila pemilik harta benda tidak berada di dalam negeri saat jatuh tempo pembayaran, maka pembayaran bisa dilakukan oleh penanggung jawab harta benda tersebut atau orang yang secara *syar'i* bisa mewakilinya".

Pasal 32 ayat 2 juga menyatakan:

> Ketika pemilik harta wajib zakat meninggal dunia, maka zakat diambil dari harta tinggalannya apabila ia meninggalkan wasiat tentang hal tersebut".

Masuknya dua pertimbangan domisili dan kewarganegaraan menjadi syarat wajib zakat, menurut M. Taufiq Ridlo[227] hal tersebut dicantumkan karena memiliki beberapa kelebihan: Pertama, bertambah banyaknya pemasukan dana zakat, karena harta tersebut diambil dari harta benda milik umat Islam, baik harta tersebut berada di Sudan ataupun diluar Sudan, dan harta milik orang luar negeri yang dikembangkan di Sudan. Kedua, terwujudnya kesatuan umat Islam dengan cara mempersatukan warga negara Sudan dan Non Sudan dalam upaya menjalin hubungan kasih sayang, persaudaraan dan saling bahu membahu dalam kehidupan sehari-hari dan dalam upaya menegakkan syari'at Islam sebagai undang-undang resmi negara.

Ketentuan *Diwan* Zakat di Sudan berbeda dengan ketentuan perundang-undangan zakat yang diterapkan di Saudi. Dimana pemerintah Saudi mewajibkan zakat atas warga negara Saudi dan perusahaan-perusahaan yang terdaftar secara resmi di Saudi. Sedangkan warga negara non Saudi yang berdomisili di Saudi sekalipun, hanya diwajibkan atasnya pajak. Hal ini juga berbeda dengan peraturan perundang-undangan zakat di Yaman. Dimana negara tersebut mengharuskan zakat dengan kadar tertentu sebagaimana ditentukan oleh syari'at atas perusahaan asing yang modalnya dimiliki oleh warga negara muslim Yaman dan asing. Apabila pemilik perusahaan adalah non muslim, wajib atasnya pajak. Apabila sebagian pemilik perusahaan adalah non muslim wajib atasnya membayar pajak. Sebaliknya apabila sebagian pemilik perusahaan muslim dan sebagian lainnya non muslim, maka zakat wajib atas modal yang dimiliki muslim.[228]

Ketiga, sebagian dana zakat dibagikan oleh *muzakki* sendiri. Dimana *muzakki* diberikan hak dalam undang-undang untuk memberikan 20 % dari dana wajib zakat untuk dibagikan kepada *mustahik* dari familinya, dan selebihnya yang 80 % disalurkan melalui Diwan Zakat. *Keempat*, dibentuknya Dewan pengawas dan Dewan Syuro. Kedua dewan ini

227 *Ibid,* hlm. 34.
228 *Ibid*, hlm. 5.

dibentuk di seluruh jenjang lembaga zakat. Di tingkat pusat ketuanya adalah Menteri Urusan Zakat dengan anggota maksimal 14 orang yang terdiri dari profesional, ulama, tokoh masyarakat mewakili para donatur, dan perwakilan eksekutif. Tugas para ulama adalah menentukan langkah-langkah operasional agar sesuai dengan *syari'ah.* Tugas para tokoh yang mewakili para donatur adalah memantau kinerja para eksekutif lembaga zakat dan memberikan masukan-masukan dalam pengembangan pengelolaan zakat.

Ketentuan lain yang dimuat dalam undang-undang zakat di Sudan adalah, pemberian sanksi bagi orang Islam yang menolak, menghindari kewajiban dan berkelit dari pembayaran zakat dengan denda maksimal dua kali lipat zakat yang harus ditunaikan, apabila penolakan tersebut secara sengaja dan melawan hukum. Sedangkan hukuman kurungan satu tahun bagi yang menolak dengan sengaja pengisian borang yang diajukan oleh Diwan Zakat kepada *muzakki*.

Pengelolaan dan penghimpunan dana zakat di Sudan dilaksanakan satu atap dengan penghimpunan pajak. Oleh sebab itu, Diwan Zakat mendelegasikan pendistribusian zakat kepada Departemen Keuangan dan Perencanaan Ekonomi Nasional untuk pendistribusian zakat kepada lima *asnaf*, yaitu: fakir, miskin, amil, *ibn sabil* dan *gharim,* sedangkan yang tiga lainnya, yaitu *mu'allaf, riqab*, dan *sabilillah* tidak dimasukkan. Akan tetapi kemudian Majlis Fatwa Sudan memfatwakan bahwa semua *asnaf* menjadi target pendistribusian zakat.[229]

Pendistribusian zakat di Sudan disamping kepada *ashnaf* yang delapan, juga mencakup para pekerja yang mengalami putus hubungan kerja, para korban bencana, anak yatim, para janda, keluarga nara pidana dan keluarga yang ditinggal oleh kepala keluarga tanpa ada berita apapun.

Karakteristik *Diwan* Zakat Sudan dalam pandangan Taufiq Ridlo[230] secara umum adalah sebagai berikut:

229 *Ibid*, hlm. 6
230 *Ibid*, hlm. 41.

1) Dikelola oleh institusi resmi dilindungi undang-undang;
2) Penerapan yang gradual (bertahap) dalam empat tahapan;
3) Struktur manajemen mengikuti standar layanan masyarakat di Sudan;
4) Sinergitas dengan kementerian penyuluhan masyarakat untuk sisi penyadaran zakat;
5) Mendapatkan hak yang luas untuk melakukan ekspansi;
6) Di bawah institusi tingkat nasional;
7) Amil zakat bagian dari pemerintahan yang mendapatkan semua hak dan kewajiban pegawai pemerintah;
8) Pengelolaan berdasarkan otonomi dan tidak sentralistik;
9) 10 % dari penghasilan zakat dialokasikan untuk operasional, 12,5 % diperuntukan untuk amil;
10) Memiliki kewenangan ijtihad fiqh dalam pengembangan aplikasi;
11) Mekanisme pengawasan dari pihak masyarakat;
12) Hak pengelolaan infak dan sedekah.

d. Kuwait

Peraturan pengelolaan zakat di negara Kuwait telah diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Lahirnya peraturan tersebut tampaknya berawal dari tiga tahapan perkembangan zaman dan tuntutan-tuntutannya. Ketiga tahapan dimaksud meliputi: Pertama, aktivitas individu zakat yang dikelola secara sukarela dan bersifat pribadi, yaitu atas inisiatip para dermawan dalam membantu mereka yang membutuhkan. Kedua, aktifitas kelompok. Pada tahapan ini berlangsung seiring dengan berkembangnya masyarakat Kuwait dan tuntutan kebutuhan-kebutuhannya dalam perdagangan (*trading*) yang merupakan sumber penting bagi pemasukan nasional. Ketiga, bermunculannya aktivitas lembaga (organisasi) pengelolaan zakat yang terorganisir baik, semisal "Perhimpunan Kebajikan Arab" (*al-Jamiyah al-Khoiriyyah al-Arabiyah)* pada tahun 1913 M.[231]

231 *Ibid*, hlm. 49

Seiring dengan perkembangan pengelolaan zakat dalam bentuk kelembagaan atau organisasi, selanjutnya ditetapkan oleh pemerintah Kuwait melalui undang-undang pendirian *Bait al-Zakat* dengan nomor 5/82 tertanggal 21 *Rabiaul Awwal* 1403 H. atau bertepatan pada tanggal 16 Januari 1982 M. Dalam undang-undang itu diatur bahwa pengelolaan zakat di bawah arahan dan pengawasan negara yang direpresentasikan oleh dua kementerian yaitu: (1). Kementerian Waqaf dan Urusan Islam, yang dimana salah satu tugas menterinya adalah memberikan arahan kerja *Bait al-Zakat* Kuwait, (2). Kementerian Sosial dan Tenaga Kerja yang bertugas mengurus lembaga-lembaga zakat swasta milik lembaga-lembaga kebajikan.

Bait al-Zakat Kuwait memiliki dewan direksi yang dipimpin langsung Menteri Waqaf dan Urusan Islam dengan anggota: wakil Kementerian Waqaf dan Urusan Islam, wakil Kementerian Sosial dan Tenaga Kerja, Direktur Utama Institusi Jaminan Sosial, kepala rumah tangga istana, enam warga Kuwait yang memiliki pengalaman dan keahlian di bidangnya yang tidak menjabat di instansi pemerintah yang ditentukan oleh pemerintah melalui sidang kabinet dengan masa jabatan 3 tahun dan bisa diperpanjang.

Dalam perkembangannya, sejak pendiriannya hingga saat ini, *Bait al-Zakat* Kuwait konsen dengan perencanaan strategis pengelolaan zakat. Mereka meyakini pentingnya perencanaan dalam mengantarkan lembaga pada sasaran-sasaran dan tujuan yang diharapkan dari pemerintah Kuwait. Oleh karena itu, berbagai upaya dilakukan, baik melalui kajian-kajian maupun pertemuan-pertemuan internasional. Aktifitas perencanaan di *Bait al-Zakat* berkembang sesuai dengan perkembangan manajemen dan perencaaan strategis yang paling mutakhir.[232]

Target dan sasaran strategis dari aktivitas *Bait al-Zakat* Kuwait adalah sebagai berikut:

1) Pengembangan sumber-sumber zakat dan dana-dana kebajikan;
2) Pendistribusian pendapatan *Bait al-Zakat* yang terdiri dari dana zakat dan dana-dana kebajikan lainnya sesuai *asnaf* yang telah

232 M. Taufiq Ridlo. “Pengelolaan Zakat di Negara-negara Islam”, dalam Kuntarno Noor Aflah, hlm. 50

diatur oleh syari'at Islam dengan pelayanan dan cara-cara yang terus berkembang;

3) Penyadaran akan kewajiban zakat dan menampilkan peran *Bait al-Zakat* di media;
4) Koordinasi dan kerja sama dengan lembaga-lembaga sosial Kuwait lainnya, maupun dengan lembaga-lembaga sosial internasional;
5) Mengembangkan infrastruktur lembaga dan meningkatkan kemampuan profesi amilin.

e. Yordania

Inisiasi pengaturan zakat di Kerajaan Yordania dipelopori oleh Kerajaan Hasimite Yordania dengan menetapkan undang-undang khusus mengenai pemungutan zakat pada tahun 1944 M. Undang-undang tentang pemungutan zakat di Yordania ini, merupakan undang-undang yang pertama di Negara Islam yang mewajibkan pemungutuan zakat.

Selanjutnya pada tahun 1988 M. Yordania menetapkan undang-undang yang disebut dengan *Shunduq Zakat*. Undang-undang ini memberikan legitimasi, kekuatan hukum dan independensi anggaran dan pengelolaan juga hak untuk memiliki dan menuntut di muka pengadilan serta mengeluarkan berbagai macam aturan, juknis dan juklak penghimpunan zakat. Fokus kegiatan *Sunduq Zakat* Yordania ini, diorientasikan pada kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1) Menjaring para dermawan dan lembaga-lembaga kebajikan lainnya di Yordania;
2) Membuka diri terhadap lembaga-lembaga kebajikan lainnya, baik di dalam maupun di luar negeri;
3) Mencakup seluruh pelosok-pelosok kerajaan Yordania dengan kegiatan-kegiatan *Shunduq* dan mengutamakan untuk membantu daerah yang sangat miskin;
4) Transparansi dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh *shunduq*;

5) Terintegrasinya kegiatan dan ikut kontribusinya sektor-sektor massa lainnya dalam aktifitas zakat. [233]

Shunduq Zakat Yordania dalam operasionalisasinya mendayagunakan kelompok kerja (*lajnah zakat*) yang ada di berbagai daerah di Yordania dengan tugas sebagai berikut:

1) Memantau kondisi kemiskinan dalam masyarakat Yordania, selanjutnya menyampaikan bantuan keuangan maupun barang terhadap keluarga yang tidak mampu setelah dilakukan studi kelayakan terlebih dahulu;
2) Mendirikan klinik-klinik kesehatan dan *medical centre* yang mencakup semua praktek dokter.
3) Mendirikan pusat-pusat pendidikan pengangguran.

f. Malaysia

Menurut Ahmad Ibrahim[234], undang-undang zakat di Malaysia sudah diperkenalkan sejak zaman penjajahan. Terengganu adalah negeri pertama yang mengawali adanya peraturan perundang-undangan zakat melalui Majelis Agama Islam yang terletak di bawah pengawasan Menteri Besar Terengganu. Kelantan merupakan negeri pertama yang mengadakan peraturan zakat melalui Notis Zakat Kelantan ber-*tarikh* 1907. Peraturan sejenis kemudian diikuti oleh negeri-negeri lain mengikuti kebijakan yang dikeluarkan baik oleh Sultan atau Menteri Besar masing-masing wilayah, sebagaimana berlaku di Perlis pada tahun 1930 dan Kedah 1936.

Ketentuan khusus mengenai zakat yang diberlakukan di Kelantan tahun 1907, disusun oleh Majelis Musyawarat Negeri dibawah nasehat Inggris. Peraturan tersebut ditambah dan diperbaiki berturut-turut dengan Notis Zakat (nomor 3) tahun 1916, Notis Kutipan Zakat (nomor 11) 1917, kemudian Notis Zakat (nomor 2) tahun 1924, dan terakhir menjadi Enakmen Kutipan Zakat Kelantan (nomor 4) tahun 1927.

233 M. Taufiq Ridlo. "Pengelolaan Zakat di Negara-negara Islam, dalam Noor Aflah, hlm. 50

234 Lihat M. Taufiq Ridlo. "Pengelolaan Zakat di Negara-negara Islam", dalam Kuntarno Noor Aflah (editor), hlm. 51

Melalui pengenalan Enakmen Kutipan Majelis Ugama Islam dan Adat Istiadat Melayu Kelantan (Nomor 23 Tahun 1938) tersebut, maka disusun dua buah peraturan baru yakni Peraturan Kutipan Fitrah (nomor 73) tahun 1938 dan Peraturan Kutipan Zakat (nomor 74) tahun 1938. Undang-undang tersebut selanjutnya diamandemen oleh Enakmen Majelis Agama Islam dan Adat Melayu dan Mahkamah Kadi 1953.

Di Perlis undang-undang kecil mengenai zakat mulai diperkenalkan pada tahun 1923, dimana Raja Perlis memerintahkan supaya Majelis Negeri membuat undang-undang untuk memungut zakat. Undang-undang tersebut selesai disusun pada tahun 1930 melalui Peraturan–peraturan mengutip Zakat dan Fitrah 1930. Peraturan ini diamandemen dengan Peraturan Zakat dan Fitrah Perlis tahun 1949. Sedang Peraturan Zakat dan Fitrah tahun 1949 ini kembali diamandemen dengan adanya Enakmen Petandbiran Agama Islam (nomor 6) 1966.

Selangor mulai memperkenalkan undang-undang kecil zakat pada tahun 1953 melalui aturan Pentadbiran Ugama Islam tentang Fitrah dan Zakat (nomor 1033) tahun 1953, yang disusun oleh Jawatan Kuasa Petadbiran Ugama Islam (nomor 3) tahun 1952. Peraturan (nomor 1033) tahun 1953 tersebut dipinda pada tahun 1969 melalui (SI P.U 53), dan kemudian sekali lagi hasil pindaan 1969 diamandemen dengan Peraturan Kutipan dan Pembahagian Zakat, Fitrah Selangor pindaan 1973. Namun karena peraturan 1973 tersebut masih belum dikuatkuasakan, maka dari segi undang-undang Peraturan 1969 masih terus berjalan, sungguhpun dari segi praktiknya Majelis Agama Islam mungkin telah menggunakan Peraturan tahun 1973.

Melaka memperkenalkan undang-undang zakat melalui Peraturan Menjalakan Kerja-kerja Zakat dan Fitrah Melaka 1960 dibawah kuasa Enakmen Petadbiran Agama Islam Melaka (nomor 1) tahun 1959. Hal ini boleh jadi tidak dapat dipastikan apakah peraturan ini terus berlaku selepas pengenalan Peraturan-peraturan Zakat dan Fitrah urusan Wakaf dan Baitulmal Negeri Melaka (MPU 5) tahun 1982.

Johor memperkenalkan peraturan perundang-undangan zakatnya pada tahun 1962 melalui Peraturan-peraturan Zakat dan Fitrah Johor 1962, dibawah kuasa Undang-undang Zakat dan Fitrah Johor 1957. Sarawak pula memperkenalkan undang-undang kecil zakat dan fitrah pada tahun 1966 melalui Undang-undang Zakat dan Fitrah Sarawak (Swk LN 94) tahun 1966, dibawah kuasa Undang-undang Melayu Sarawak (Cap 51) 1966. Undang-undang kecil tahun 1966 ini akhirnya diserap dibawah Majlis Islam (*incorporataion*) *Ordinance* (Cap 105) tahun 1972.

Kedah mulai memperkenalkan undang-undang kecil zakatnya melalui Peraturan Zakat Kedah (KPU 11) tahun 1982. Pahang melalui Kaedah Zakat dan Fitrah Pahang (Phg PU 18) tahun 1970. Perak melalui Peraturan-peraturan Zakat dan Fitrah (nomor 1222) tahun 1952 dibawah Enakmen Baitulmal Zakat dan Fitrah Perak 1951. Peraturan tahun 1952 ini dimansuhkan oleh Peraturan Zakat dan Fitrah Perak (Pk PU 1) tahun 1975 yang ditubuhkan dibawah kuasa Enakmen Pentadbiran Ugama Islam Perak tahun 1965.

Dalam perkembangannya, melalui Peraturan Fitrah Negeri Pulau Pinang (nomor 370) tahun 1962 Pulau Pinang, maka ditubuhkan dibawah kuasa Enakmen Pentadbiran Ugama Islam Pulau Pinang (nomor 3) tahun 1959. Peraturan tahun 1962 ini dimansuhkan oleh Peraturan Pungutan Zakat dan Fitrah Negeri Pulau Pinang (Pg PU 29) tahun 1979.

Lahirnya peraturan perundang-undangan dan peraturan zakat di Malaysia masih tetap berlaku misalnya Enakmen Zakat Kedah 1955, juga Peraturan Zakat di negeri Melaka, Pahang, Perak, Pulau Pinang dan Selangor, sedang yang lainnya telah dimansuhkan dan tidak berkuatkuasa. Namun banyak negeri yang membuat peraturan baru di era modern sekarang ini, seperti Sabah, Kelantan, Woilayah Persekutuan, dan Negeri Sembilan.

Sabah memperkenalkan undang-undang zakat bertajuk Enakmen Zakat dan Fitrah Sabah (nomor 6) tahun 1993. Enakmen ini berasaskan kepada draft undang-undang zakat yang digubal oleh jawatankuasa Teknikal Hukum Syara' dan Sivil, Bahagian Hal Ehwal Islam, Jabatan

Perdana Menteri, yang sekarang menjadi Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM).

Kemudian Negara bagian Kelantan juga telah memperkenalkan peraturan zakatnya yang terbaru melalui Peraturan Tadbiran Zakat Padi pada 1978 berkuatkuasa pada 10 Januari 1978 melalui titah DYMM Sultan Kelantan dalam (MA 108/76). Wilayah Persekutuan melalui Kaedah Baitulmal Wilayah Persekutuan Perbelanjaan dan Penggunaan (PU (A) 154) tahun 1980, yang dipinda dengan (PU (A) 436) tahun 1988 dan dengan (PU (A) 58) tahun 1996. Yang terakhir memperkenalkan peraturan zakat terbaru adalah Negeri Sembilan yang melahirkan Kaedah Zakat Negeri Sembilan 1998.

Uraian di atas, memperlihatkan bahwa di Malaysia, pengaturan zakat dan wakaf dikuasakan kepada Majelis Agama Islam. Majelis ini diberi kuasa oleh pemerintah Malaysia untuk pengurusan masalah Islam. Majelis Agama Islam ini terdapat di 13 buah negeri di Malaysia dan 1 wilayah persekutuan yang di koordinasikan oleh Kantor Perdana Menteri yang membawahi direktorat Kemajuan Islam dan memainkan peranan utama untuk nasional dan mewakili Malaysia untuk tingkat internasioal untuk urusan agama. Di bawah setiap Majelis Agama Islam terdapat organisasi atau kantor yang bertanggung jawab untuk urusan zakat dan wakaf, yang salah satunya adalah Pusat Pungutan Zakat (PPZ).

g. Brunei Darussalam.

Peraturan dan pengelolaan zakat di Brunei Darussalam di bawah kendali Majelis Ugama Islam Brunei Darussalam (MUIB). MUIB berdiri tahun 1956 pada masa pemerintahan Sulthan Haji Omar Ali Saefuddin, Sultan Brunei ke-28.

Peran dan fungsi Majelis Ugama Islam Brunei Darussalam, salah satunya adalah, majelis mempunyai wewenang untuk menghimpun semua zakat dan fitrah yang akan dibayarkan di Negara Brunei Darussalam menurut hukum syara'.[235]

235 Lihat Bab 114 Akta Majelis Ugama Islam dan Mahkamah-Mahkamah Kadi Penggal 77 dalam http./www.

Akta Majelis Ugama Islam dan Mahkamah-Mahkamah Kadi Penggal 77, yang memberi kewenangan kepada Majelis Ugama Islam Brunei untuk mengatur dan mengelola zakat dan fitrah baru berjalan efektif setelah lahirnya Undang-undang zakat dan fitrah pada 11 syawal 1389 H./1 Januari 1969 M. Di bawah Majelis Ugama Islam ini terdapat satu bagian yang dinamakan bagian Kutipan dan Agihan Zakat (BAKAZ), yaitu bagian penghimpunan dan pendistribusian zakat. Bagian ini bertanggung jawab melaksanakan penghimpunan dan pendistribusian harian di Brunei Darussalam.

Adapun peran dan fungsi bagian Kutipan dan Agihan Zakat, meliputi: a. Mengumpulkan. menerima, menyimpan dan membagikan zakat. b. Menyediakan urusan-urusan pembagian zakat harta/fitrah kepada mustahik, c.Menjadi urusetia.

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat merumuskan bahwa pengelolaan zakat sejak zaman awal Islam hingga zaman Umayyah dan Abbasiyah, melakukan pemungutan, pengelolaan, dan pendistribusian zakat tidaklah diserahkan kepada individu *muzakki*, melainkan dilaksanakan oleh negara dan petugas yang ditunjuk oleh negara untuk mengelolanya. Pengelolaan dan pendistribusian zakat dengan mengacu pada pola demikian, juga diterapkan di beberapa negara yang mayoritas beragama Islam saat ini, baik melalui perangkat peraturan perundang-undangan maupun departemen khusus yang menangani zakat. Selain itu, pemerintah juga memiliki tanggung jawab dalam pengelolaan zakat, di mana tanggung jawab pemerintah bisa diwujudkan dalam bentuk regulasi dan aturan tentang zakat yang memiliki daya paksa, maupun mendirikan kelembagaan tersendiri yang memiliki kewenangan luas.

Muib go.pn di akses pada tanggal 17-07-2014 jam 21.12

BAB IV

PERUNDANG-UNDANGAN ZAKAT DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

BAB IV
PERUNDANG-UNDANGAN ZAKAT DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

A. Latar Belakang Lahirnya UU N0. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Sebelum diuraikan latar belakang lahirnya UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, kiranya perlu diuraikan latar belakang lahirnya peraturan perundang-undangan zakat dalam bentuk undang-undang yang di awali dari Kabinet Reformasi. Terbentuknya Kabinat Reformasi memberikan peluang baru kepada umat Islam, yakni kesempatan emas untuk kembali menggulirkan wacana RUU Pengelolaan Zakat yang sudah 50 tahun lebih diperjuangkan Komisi VII DPR-RI yang bertugas membahas Rancangan Undang-undang (RUU) tersebut. Penggodokan RUU memakan waktu yang sangat panjang, hal itu disebabkan perbedaan visi dan misi antara pemerintah dan anggota DPR. Satu pihak menyetujui apabila persoalan zakat diatur berdasarkan undang-undang. Sementara pihak lain tidak menyetujui dan lebih mendorong supaya pengaturan zakat diserahkan kepada masyarakat.

Pada tahun 1999 Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diundangkan oleh lembaga pemerintah. Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berusaha memajukan kesejahteraan sosial dan perekonomian bangsa dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Kemudian dikeluarkan pula Keputusan Menteri Agama nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jenderal

Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D-291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.

Rancangan Undang-undang (RUU) tentang pengelolaan zakat yang kemudian menjadi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999, merupakan inisiatif pemerintah yang diajukan kepada DPR pada 24 Juni 1999, melalui Surat Presiden B.J. Habibie Nomor R.31/PU/VI/1999. A. Malik Fajar yang saat itu sebagai Menteri Agama mewakili pemerintah dihadapan Rapat Paripurna DPR tanggal 26 Juli 1999, menyatakan bahwa tujuan utama diusulkannya RUU tentang Pengelolaan Zakat ini untuk disahkan menjadi undang-undang adalah agar pemerintah dapat memberikan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat dalam melaksanakan ibadah zakat sesuai dengan tuntunan agama. Lebih dari itu, melalui undang-undang ini diharapkan fungsi dan peran zakat dapat ditingkatkan sehingga berguna bagi pengentasan kemiskinan di satu sisi, dan peningkatan kesejahteraan sosial-ekonomi di sisi lain.[1]

Alasan lainnya yang dikemukakan oleh pemerintah adalah seperti diakui pemerintah bahwa selama ini pengelolaan zakat tidak dikelola dengan baik, padahal pranata ini memiliki potensi yang sangat besar bagi kesejahteraan fakir -miskin. Sejak diterbitkannya Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 tentang pembentukan BAZIS dan Instruksi Menteri Agama Nomor 15 Tahun 1991 serta Instruksi bagi pelaksanaanya, pengelolaan zakat memang mengalami peningkatan. Pada 1992, misalnya dana ZIS yang terkumpul secara nasional sebesar Rp. 10. 896.196.000 dan meningkat menjadi 216.858.893.000,- pada 1997. Meskipun begitu, jumlah ini menurut pemerintah, masih sangat mungkin ditingkatkan lebih jauh bila diukur dengan jumlah penduduk muslim di Indonesia, yang mencapai lebih dari seratus juta.[2]

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, lahir didorong oleh beberapa faktor, baik faktor eksternal maupun faktor internal. Disamping itu juga undang-undang ini lahir dilatarbelakangi oleh

1 Keterangan pemerintah di hadapan Rapat Paripurna DPR-RI mengenai RUU tentang Pengelolaan Zakat" 26 Juli 1999, hlm. 31. Lihat pula Jazuni. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 411.

2 Keterangan pemerintah di hadapan Rapat Paripurna DPR-RI mengenai RUU tentang Pengelolaan Zakat" 26 Juli 1999, hlm.27

alasan-alasan filosofis, yuridis maupun sosiologis. Kenyataan ini di tujukkan oleh pernyataan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Agama saat itu, A. Malik Fajar ketika menyampaikan penjelasan di depan Sidang DPR sebelum dimulainya tanggapan-tanggapan dari fraksi-fraksi. Dalam penjelasan tersebut, A. Malik Fajar telah mengemukakan bahwa zakat di Malaysia dan Singapura setelah dikelola secara baik, ternyata mengalami peningkatan yang signifikan.

Beberapa faktor eksternal yang menjadi alasan lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan Zakat, antara lain: Pertama, munculnya pemikiran atau wacana yang mengatakan bahwa zakat saat ini tidak lagi menjadi wacana fuqaha semata, melainkan sudah banyak menjadi perhatian ahli ekonomi. Kedua, di beberapa negara muslim dan mayoritas berpenduduk muslim saat ini, bahwa pengelolaan zakat di dasarkan pada undang-undang yang ditetapkan oleh negara. Ini bisa berbentuk pengelolaan yang seluruhnya ditangani oleh pemerintah, atau pengelolaan oleh lembaga-lembaga lain yang memeroleh legitimasi dari pemerintah.[3] Bahkan menurut Zysow,[4] dewasa ini ada enam negara muslim dimana zakat digalakkan melalui undang-undang, yaitu Saudi Arabia, Libya, Yaman, Malaysia, Pakistan dan Sudan.

Praktik-praktik pengelolaan zakat di beberapa negara muslim tersebut, sedikit banyak telah memengaruhi lahirnya Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia. Sebab, sebelum dibuatnya RUU Zakat, beberapa anggota tim dari unsur pemerintah yang diutus untuk mengkaji undang-undang serupa di negara lain. Beberapa negara yang dituju sebagai perbandingan adalah Malaysia dan Singapura.

Sedangkan faktor internal yang melatarbelakangi lahirnya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, antara lain sebagai berikut: Pertama, faktor historis. Bagi bangsa Indonesia, khususnya umat Islam, persoalan zakat bukanlah merupakan persoalan baru, tetapi sebuah *recurrent*

---

3 Monzer Kahf. Applied institutional Models for Zakah Collection and Distribution in Islamic Countries and Communities", dalam *Institutional Framework Of Zakah; Dimensions and Implications*, ed. Ahmed Abdel-Fattah el-Asker dan Muhammad Sirajul Haq (Jeddah: IRTI-IDB, 1995), hlm. 198-199.

4 Zysow. "Zakat" *The Ensyclopedia of Islam,* jilid 2 (Leiden: Briil, 2011), hlm. 418.

issue yang akan segera mengemuka manakala kondisi yang diperlukannya tersedia.[5] Sebenarnya, upaya untuk membuat undang-undang zakat telah dilakukan segera setelah Orde Baru terbentuk pada tahun 1968. Ketika itu, Menteri Agama RI. telah mengeluarkan peraturan yang masing-masing berisi pembentukan BAZ dan *Baitul Mal*. Akan tetapi peraturan Menteri Agama RI. itu bukannya di implementasikan, malah berhenti di tengah jalan. Ada dua sebab, pertama, ada perbedaan pendapat mengenai sebab *musabbab*, kedua, peraturan itu menjadi dorman, dimana ada ketidak setujuan Menteri Kuangan terhadap kedua peraturan itu.

Berdasarkan hal di atas, maka pengelolaan zakat pada waktu itu belum memeroleh perhatian yang semestinya, diantaranya belum adanya undang-undang yang memayunginya. Karena itu, adanya undang-undang zakat sesungguhnya sudah menjadi aspirasi umat Islam sejak lama, tetapi selalu mendapat halangan dari pihak pemerintah. Bahkan, seolah-olah pemerintah malah mempermasalah- kannya demi kepentingan politik.

Kedua, faktor ekonomi. Faktor ini diawali dari lengsernya Soeharto dari kekuasaan, dimana pada saat itu terjadi krisis ekonomi yang menimpa sejumlah negara Asia yang akhirnya berdampak sangat besar di Indonesia. Krisis ini tidak hanya menghancurkan ekonomi negara, tetapi juga sangat berpengaruh terhadap perekonomian masyarakat, yang ditandai dengan naiknya harga kebutuhan mereka. Akibatnya tingkat pengangguran dan kemiskinan rakyat Indonesia meningkat sangat tajam.

Dalam situasi seperti itu, keberadaan pranata zakat sangat signifikan jika dikelola dengan baik. Sebab zakat merupakan sebuah potensi dan sumber dana yang sangat besar bila dikelola secara terencana dan maksimal, yang hasilnya dapat digunakan untuk mengentaskan kemiskinan, meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan sosial.[6]

Lebih jauh, M. Djamal Doa[7] juga mengemukakan bahwa jika zakat bisa dikelola oleh negara dengan sistem modern dan transparan, maka dana zakat

5 Widyawati, *Pilantropi Islam & Kebijakan Negara Pasca Orde Baru; Studi tentang Undang-undang Zakat dan Undang-undang Wakaf*, (Bandung: Arsad Press, 2011), cet. ke-1, hlm. 68.

6 Keterangan Pemerintah di hadapan Rapat Paripurna DPR mengenai RUU tentang Pengelolaan Zakat, 26 Juli 1999, hlm. 26.

7 M. Djamal Doa. *Manfaat Zakat Dikelola Negara*, (Jakarta: Nuansa Madani, 2002), hlm.31-32.

dapat terkumpul hingga mencapai kurang lebih 80 trilyun rupiah. Sebuah jumlah yang tentu saja melebihi anggaran sebuah departemen, seperti UKM yang pada tahun 2000 hanya berkisar 20-25 trilyun rupiah.

Ketiga, faktor yuridis. Faktor dan alasan ini bermula dari beragamnya aturan tentang ketentuan zakat yang dikeluarkan pemerintah Orde Baru, namun aturan tersebut tumpang tindih antara satu dengan lainnya. Karena itu, RUU tentang pengelolaan zakat sangat diperlukan untuk terciptanya tertib hukum yang dapat menjadi landasan bagi pengelolaan zakat secara integral.

Disamping itu, tidak adanya landasan hukum yang tegas bagi pengelolaan zakat di satu sisi dan merebaknya lembaga-lembaga swasta dalam mengelola zakat di sisi lain, telah mendorong berbagai pihak yang berkepentingan untuk mencari solusi. Karena itu, seluruh lembaga zakat (BAZIS) di tingkat provinsi di Indonesia melalui fasilitas Departemen Agama, menyelenggarakan pertemuan nasional pada 3-4 Maret di Jakarta. Dalam pertemuan itu disadari oleh semua pihak, baik utusan BAZIS maupun Departemen Agama, akan pentingnya sebuah lembaga zakat di tingkat nasional untuk mengelola zakat. Mereka bahkan meminta Rudini, yang saat itu sebagai Menteri Dalam Negeri RI., bertindak sebagai ketua Dewan Zakat Nasional. Meskipun ia menyetujui usulan ini, tetapi Soeharto tidak dapat merestui semangat tersebut.[8]

Ketidak berhasilan dan tiadanya lembaga zakat di tingkat nasional ini mendorong lembaga-lembaga zakat lokal menjalin satu dengan lainnya sehingga terbentuklah Forum Zakat (FOZ) pada September 1997. Forum ini, selain memperkuat jaringan antar lembaga zakat, juga aktif menyebarkan informasi, mengkoordinasikan berbagai kegiatan yang terkait dengan zakat hingga menjadi konsultan dalam berbagai persoalan zakat. Pada 7 s.d 9 Januari 1999, forum ini mengadakan pertemuan dan menghasilkan kesepatan untuk mendorong FOZ mempersiapkan sebuah draft undang-undang zakat.[9]

Kelima, faktor sosial politik. Faktor ini merupakan faktor yang tak kalah pentingnya dalam mendorong lahirnya Undang-undang Zakat. Sebagaimana diketahui, di era reformasi peran muslim sangat besar, terutama dari kalangan

8 Lihat Arskal Salim. *Challenging the Seculer State*, hlm. 127.
9 Arskal Salim. *Challenging the Seculer State*, hlm. 127-128.

intelektualnya. Naiknya Habibie menggantikan Soeharto membawa nuansa baru, yaitu kebebasan ekspresi yang oleh Bakhtiar Effendi[10] disebut *euphoria* atau relaksasi politik.

Dalam situasi seperti inilah aspirasi pengajuan RUU tentang Zakat tampaknya juga harus diterima. Apalagi sudah berkali-kali upaya ini dilakukan sebelumnya, tetapi selalu menghadapi hambatan dan berakhir tanpa pembahasan. Fakta lain yang tidak dapat dipungkiri adalah bahwa tahun 1999 adalah tahun diselenggarakannya pemilihan umum pertama setelah lengsernya Soeharto, dimana Habibie sendiri dipastikan akan mencalonkan diri dalam pemilihan presiden. Oleh sebab itu wajar jika ada dugaan, bahwa ini dilakukan untuk menarik simpati dari umat Islam.

Selanjutnya, dalam waktu yang tidak lama, yaitu satu bulan setelah pemerintah menyampaikan usulannya, fraksi-fraksi di DPR, yang meliputi Fraksi ABRI (F-ABRI), Fraksi Karya Pembangunan (F-KP), Fraksi Persatuan Pembangunan (F-PP) dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (F-PDI) menyampaikan pemandangan umum terhadap RUU tentang Pengelolaan Zakat dalam rapat paripurna yang diselenggarakan pada 26 Agustus 1999. Dalam pemandangan umumnya, semua fraksi menilai bahwa RUU ini sangat relevan dengan situasi krisis yang dihadapi bangsa Indonesia, dimana jumlah penduduk miskin semakin meningkat. Selanjutnya, setelah disetujui oleh semua pihak, baik fraksi-fraksi yang ada di DPR maupun pemerintah, RUU ini akhirnya dibawa ke dalam Rapat Paripurna DPR pada tanggal 14 September 1999. Setelah masing-masing fraksi menyampaikan pandangan akhirnya terhadap RUU ini, semua fraksi kemudian menyetujuinya untuk disahkan sebagai undang-undang.

Dalam sambutannya setelah di sahkannya RUU ini, Menteri Agama RI berharap agar undang-undang ini diharapkan dapat mengatur pelaksanaan zakat, sehingga dana yang terkumpul dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Lebih jauh, kehadiran undang-undang ini diharapkan dapat memunculkan warna baru hubungan masyarakat dan pemerintah dalam

10 Bahtiar Effendu. *(Re)-Politisasi Islam: Pernahkah Islam Berhenti Berpolitik ?* (Bandung: Mizan, 2000) , hlm. 172.

pengelolaan zakat, terlebih masyarakat telah lama menantikan kehadiran peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaan zakat.[11]

Persetujuan DPR terhadap RUU tentang Pengelolaan Zakat ini kemudian dituangkan dalam surat No. RU.01/3529/DPR-RI/1999 tertanggal 14 September 1999 dan ditandatangani ketua DPR Harmoko ditujukan kepada Presiden. Dalam sepekan kemudian, tepatnya 23 September 1999, RUU ini disahkan menjadi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat oleh Presiden Habibie, berikut pengundangannya. Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 terdiri atas 10 Bab dan 25 Pasal.

Kelahiran Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 ini tampaknya telah meniupkan angin segar ke dalam dunia perzakatan di Indonesia, namun regulasi pemerintah dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) yang mengurai pelaksanaan teknis dari Undang-undang itu dalam jangka waktu yang panjang (1999 s.d. 2011) tidak ditetapkan. Sehingga dalam pelaksanaan undang-undang tersebut menjadi timpang, disisi lain tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat pada badan atau institusi pengelola zakat masih rendah.[12] Hal ini disebabkan oleh belum adanya standar profesionalisme baku yang menjadi tolok ukur bagi BAZ atau LAZ di Indonesia.

Melihat fenomena demikian, 4 (empat) tahun kemudian Menteri Agama RI membuat Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2003 yang ditanda tangani oleh Said Aqil Husin al-Munawwar pada 18 Juli 2003. Surat keputusan ini sebagai aturan teknis tentang peraturan operasional Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 dan keputusan Dirjen Bimas Islam dan Bimbingan Haji No. D/291 Tahun 2000. Dengan terbitnya berbagai ketentuan itu, maka pembayaran zakat bukan hanya sekedar melaksanakan hukum agama, tetapi juga undang-undang negara.[13] Hal ini menunjukkan bahwa membayar zakat merupakan bagian dari pemenuhan kewajiban terhadap negara.

---

11 "Risalah Rapat Panitia Kerja ke-3 proses pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat", 875-876.

12 Jaih Mubarok dkk. Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan zakat Oleh Negara bagi Kesejahteraan Masyarakat, (Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, 2011), hlm. III

13 Lihat Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 pasal 2

Pengelolaan zakat pada saat menggunakan payung Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 di awal-awal tahun 2009-an (10 tahun sejak diundangkan) dianggap kurang optimal dan memiliki kelemahan dalam menjawab permasalahan zakat di tanah air.[14] Selain itu pasal-pasal yang termaktub didalamnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga butuh pembaruan. Dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 disebutkan bahwa organisasi pengelola zakat adalah Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah, sejak dari tingkat pusat sampai ke tingkat kecamatan. Hubungan kerja Badan Amil Zakat (BAZ) dari tingkat pusat sampai ke tingkat kecamatan itu hanya bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif. Pengurus BAZ terdiri atas unsur pemerintah dan masyarakat. Selain dari BAZ, zakat dapat pula dikelola oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang telah dikukuhkan oleh pemerintah. LAZ mendapatkan pula pembinaan dan perlindungan dari pemerintah. BAZ maupun LAZ mempunyai tugas yang sama, yaitu mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat yang harus sesuai dengan ajaran Islam. BAZ dan LAZ bertanggung jawab kepada pemerintah. Mengenai susunan dan tata kerja BAZ ditetapkan dengan keputusan menteri, sementara LAZ tidak.

Pasal-pasal tersebut, menempatkan antara BAZ dan LAZ dalam relasi sejajar, bahkan dalam situasi tertentu cenderung pada posisi saling berhadap-hadapan (*vis a vis*). Sehingga memunculkan dikhotomi antara dua lembaga tersebut. BAZ seolah-olah milik pemerintah, sedangkan LAZ milik masyarakat. Keadaan semacam itu dinilai kurang kondusif sehingga potensi yang begitu besar terabaikan sehingga pengelolaan maupun pendistribusian tidak memiliki arah, dimana saja wilayah *mustahik* yang lebih krusial. Hal ini menurut Iskan Qolba Lubis,[15] terjadi kesimpangsiuran siapa yang harus menjadi *leading sector*. Dalam pada itu pula, penyaluran jadi kurang tertata dan cenderung sporadis, karena masing-masing organisasi pengelola zakat seperti berjalan sendiri-sendiri.

14 M. Busro, anggota Komisi VIII DPR-RI dari Fraksi Golongan Karya (Golkar)

15 Iskan Qolba Lubis, anggota Komisi VIII DPR-RI dari Fraksi Parta Keadilan Sejahtera (PKS), INFOZ, edisi 16 tahun Januari-Februari 2012, hlm. 4.

Semua peraturan perundang-undangan yang diterbitkan itu bertujuan untuk menyempurnakan sistem pengelolaan zakat. Seperti pada masa pra kemerdekaan, zakat sebagai sumber dana perjuangan, maka pada era reformasi ini zakat diharapkan mampu mengangkat keterpurukan ekonomi bangsa akibat resesi ekonomi dunia dan krisis multidimensi yang datang melanda. Bahkan sebagian pihak menilai bahwa terbentuknya undang-undang pengelolaan zakat di Indonesia merupakan catatan yang patut dikenang oleh umat Islam selama periode Presiden B.J. Habibie.

Widyawati[16] menilai bahwa Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 merupakan produk pembaharuan hukum Islam dalam konteks Indonesia. Karenanya terdapat beberapa hal untuk dicatat. Pertama, dari aspek kelembagaan, undang ini telah memberikan landasan yang pasti bagi pengelolaan zakat dengan organisasi yang mapan. Organisasi pengelolaan ini tentu jauh lebih baik dibandingkan di masa lalu. Disamping itu, pendayagunaan zakat umumnya hanya untuk memenuhi kebutuhan delapan golongan dan bersifat konsumtif. Dalam undang-undang ini, ada orientasi pada pendayagunaan produktif, tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan kaum *dhu'afa*. Kedua, dari aspek jenis harta yang dizakati, undang-undang ini telah melampaui buku-buku standar yang selama ini menjadi rujukan, khususnya di pesantern, terutama dari mazhab Syafi'i. Dalam kitab-kitab ini, umumnya yang dibicarakan berkaitan dengan *nishab* zakat hewan ternak, emas dan perak, tumbuhan dan buah-buahan, barang dagangan, tambang, harta *rikaz* dan zakat fitrah. Dengan demikian, unsur-unsur baru dalam undang-undang ini merupakan produk ijtihad yang disesuaikan kondisi masyarakat Indonesia saat ini, meskipun hal itu bukan sama sekali baru dalam kontek pemikiran hukum secara umum. Ketiga, sejak lama kaum muslim Indonesia berharap dapat mendirikan *Bait al-Maal*, yang dapat menampung dana-dana filantropi Islam. Akan tetapi, keinginan itu terhenti di tengah jalan.

16 Widyawati. *Pilantropi Islam & Kebijakan Negara Pasca Orde Baru,* (Bandung: Arsyad Press, 2011), hlm. 95-96.

Jaih Mubarok[17] menilai, Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 dilihat dari aspek yuridis terdapat beberapa kelemahan di dalam pelaksanaannya, yaitu:

a. UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai berpotensi dapat menghambat perkembangan zakat. Salah satunya adalah dengan tidak adanya pemisahan yang jelas antara fungsi regulasi, pengawasan, dan pelaksanaan dalam mengelola zakat;
b. Pasal 11 ayat 3 UU Nomor 38 Tahun 1999 dinyatakan bahwa "zakat yang telah dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat dikurangkan dari laba/ pendapatan sisa kena pajak dan wajib pajak yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Berdasarkan ketentuan itu, maka zakat hanya berlaku sebagai pengurang penghasilan kena pajak sehingga tidak berdampak signifikan dalam mendorong perkembangan zakat;
c. Aturan organik mengenai teknis pelaksanaan dari undang-undang ini hanya dalam bentuk keputusan menteri dan instruksi menteri dan keputusan menteri. Keputusan tersebut adalah Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri RI dan Menteri Agama RI Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah diikuti dengan Instruksi Menteri Agama RI Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri RI Nomor 7 Tahun 1998 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah. Oleh karena itu, aturan organik mengenai teknis pengelolaan zakat di dalam undang-undang perlu disesuaikan dengan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam PP Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan;
d. Aspek institusi pengelola zakat. Hal ini dapat dilihat adanya dualisme di dalam institusi pengelola zakat dalam menjalankan proses pengumpulan dan pendistribusian dana zakat. Di dalam UU Nomor 38 Tahun 1999

17 Jaih Mubarok dkk. *Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan zakat Oleh Negara bagi Kesejahteraan Masyarakat*, (Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM RI., 2011), hlm. IV-VII.

dan pasal 1 Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat[18] disebutkan bahwa institusi pengelola zakat yaitu:

1) Badan Amil Zakat (BAZ) adalah organisasi pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah terdiri dari unsur masyarakat dan pemerintah dengan tugas mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama.
2) Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah institusi pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah untuk melakukan kegiatan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat sesuai dengan ketentuan agama. Berdasarkan hal tersebut, kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki fungsi pengumpul dan penyalur dana zakat. Sehingga fungsi yang demikian di rasa kurang efektif dalam implementasinya di masyarakat.

Kritik senada juga disampaikan Suparman Usman.[19] Ia, mengkritik Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, karena mengandung setidak-tidaknya enam kelemahan mendasar. Kelemahan-kelemahan itu meliputi:

a. Tidak adanya ketentuan *nisab* (batas minimum) harta yang harus dikeluarkan zakatnya;
b. Tidak jelasnya kedudukan sekretaris, apakah ia sekretaris badan pelaksana, dewan pertimbangan, ataukah sekretaris komisi pengawas;
c. Tidak jelasnya sistem pelaporan, apakah harus dilaporkan kepada pemerintah atau DPR;
d. Tidak adanya perluasan harta yang wajib dizakati, dimana dalam Undang-undang hanya disebutkan emas, perak dan uang;
e. Tidak jelasnya sistem pendistribusian dana zakat;
f. Tidak adanya sanksi bagi wajib zakat yang tidak menunaikannya.

18 Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 18 Juli 2003 oleh Menteri Agama RI (Prof. Dr. H. Said Agil Husin al-Munawar, MA)

19 Suparman Usman. *Hukum Islam; Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia,* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 175-178

Kritik lainnya juga terkait dengan sanksi. Sebagaimana diketahui, pasal 2 menyebutkan "bahwa warga negara Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang Islam berkewajiban menunaikan zakat". Akan tetapi, anehnya Undang-undang ini sama sekali tidak menyebutkan sanksi apa yang bakal diterima oleh umat Islam yang mampu, tetapi tidak mau mengeluarkan zakat. Undang-undang sudah semestinya secara tegas memberikan sanksi bagi yang tidak melaksanakannya, mengingat ia bersifat mengikat. Lebih jauh karena pelaksanaan undang-undang ini dijamin oleh negara, sebagai satu-satunya institusi yang memiliki daya paksa terhadap warganya. Dengan tidak adanya ketegasan sanksi atas pelanggarnya, maka negara menjadi sama sekali tidak berperan. Dalam ungkpanan M. Djamal Doa,[20] negara hanya seperti macan ompong, yang memiliki kekuatan memaksa sangat besar terhadap warganya, tetapi tidak bisa bergerak karena tidak memiliki landasan dalam undang-undang zakat ini. Bahkan, dalam penilaian Djamal Doa, undang-undang ini sangat lembek, mengingat pemungut zakat baru dapat mengambil jika terlebih dahulu ia diberitahu oleh *muzakki*.[21]

Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 merupakan salah satu produk pemikiran hukum Islam[22] disamping sebagai sebuah produk politik.[23] Sebagai suatu produk hukum Islam dan politik, maka ia lahir tidak bisa dipisahkan dari kondisi yang mengitarinya, baik kondisi internal maupun kondisi eksternal.

Kondisi internal yang dimaksudkan disini adalah perubahan kondisi sosial politik yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998. Pada tahun 1998 Indonesia dikejutkan oleh suatu peristiwa bersejarah bagi rakyat Indonesia, yaitu karena tumbangnya rezim Orde Baru yang selama kurang lebih 32 tahun

20 M. Djamal Doa. *Mafaat Zakat Dikelola Negara*, (Jakarta: Nuansa Madani, 2002), hlm. 79.

21 Lihat M. Djamal Doa. *Mafaat Zakat Dikelola Negara,* hlm. 79.

22 Dalam perjalanan sejarah hukum Islam, setidaknya ada empat jenis produk pemikiran hukum Islam, yaitu : kitab-kitab fiqih, fatwa ulama, keputusan pengadilan agama, peraturan perundang-undangan di negara-negara muslim. Cik Hasan Bisri (ed). *Hukum Islam Dalam Tatanan Masyarakat Indonesia,* (Jakarta: Logos, 1998), hlm. 2-3

23 Sebuah undang-undang dikatakan sebagai produk politik karena hukum dalam pengertian sebagai peraturan yang abstrak merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing. Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat Undang-undang sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi dalam keputusan politik dan menjadi Undang-undang. Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 2

di pimpin oleh Soeharto dan digantikan oleh BJ. Habibie yang sebelumnya menjabat wakil presiden.

Naiknya BJ.Habibie sebagai Presiden ke-3 Republik Indonesia sejak kemerdekaan RI tahun 1945, tidaklah melalui suatu proses pemilihan yang diselenggarakan di MPR, dimana oleh suatu keadaan dimana Soeharto dipaksa mundur oleh rakyat. Agar tidak terjadi kekosongan kepemimpinan nasional, maka ia dinobatkan sebagai presiden.

Pergantian kepemimpinan negara itu telah melahirkan sejumlah tuntutan dari masyarakat. Tuntutan masyarakat dalam era ini adalah perlu segera diadakan reformasi dalam segala bidang kehidupan sosial, politik, ekonomi dan birokrasi. Tuntutan reformasi sebagai akibat sistem politik dan birokrasi yang telah dijalankan selama rezim Orde Baru yang otoriter dan mengenyampingkan pertisipasi rakyat.

Dalam era reformasi ini, *euphoria* demokrasi dan liberalisasi politik yang ditandai dengan meruahnya aspirasi yang disampaikan secara terbuka setelah sekian lama dikungkung oleh otoritarianisme Orde Baru menemukan momennya. Oleh sebagian umat Islam era ini dipandang sebagai era kesempatan emas untuk mewujudkan impian-impian dan keinginan-keinginan yang belum sempat terwujudkan selama pemerintahan Orde Baru.[24]

Salah satu indikasi terjadinya proses liberalisasi politik adalah kemunculan sejumlah partai politik. Sedangkan yang tidak kalah pentingnya adalah lahirnya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang ini lahir tidak memakan waktu yang lama, yakni hanya sekitar enam bulan, sejak pembuatannya menyusun Rancangan Undang-undang (RUU) sampai disahkannya menjadi Undang-undang (UU). Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 lahir atas inisiatip dari pemerintah.[25]

Faktor lain yang menjadikan kondisi internal dari lahirnya Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 adalah kondisi ekonomi yang menimpa Indonesia pada tahun 1998. Bahkan seperti apa yang dikatakan oleh Miranda S. Goeltom bahwa gelombang krisis di Indonesia tersebut telah menimbulkan

24 Lihat A.A. Miftah. *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia* .hlm. 169-170.

25 Keterangan pemerintah di hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat RI. Mengenai Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat pada tanggal 26 Juli 1999.

kerusakan sistemik yang amat luas bukan hanya di bidang ekonomi, tetapi juga di bidang sosial, politik, hukum, keamanan, dan ketertiban umum.[26]

Dalam krisis ekonomi Indonesia pada saat itu, zakat sebagai salah satu pranata keagamaan yang memiliki dimensi ekonomi dan sosial dipandang sebagai salah satu bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya untuk mengatasi krisis. Karena itu pranata keagamaan tersebut perlu ditingkatkan fungsinya dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Upaya untuk meningkatkan fungsi itu, adalah meningkatkan pelaksanaan pengelolaan zakat secara maksimal dan profesional, tentunya melalui undang-undang.

Sedangkan kondisi sosial keagamaan yang melatar belakangi lahirnya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 adanya keragaman paham keagamaan dalam diri umat Islam dan keragaman dalam aspirasi atau keinginan serta bagaimana mewujudkannya dalam arena negara, yang dapat dipilah menjadi tiga bentuk. Pertama, pendekatan struktur. Kelompok ini menghendaki cara-cara formalistik dalam upaya mengartikulasikan ajaran agama yang mereka anut. Kedua, pendekatan kultural. Kelompok ini menghendaki cara-cara substansial dalam mengartikulasikan ajaran agama yang mereka anut sehingga kelompok ini menolak formalisasi agama dalam kehidupan bernegara. Ketiga, pendekatan konvergensi, yaitu kelompok yang mengambil jalan tengah diantara dua orientasi tersebut. Mereka mendukung pendekatan kultural dan struktural dalam mengartikulasikan ajaran agama yang mereka anut dalam kehidupan bernegara.

Sedangkan yang dimaksud dengan kondisi eksternal adalah bermunculannya gagasan pembaharuan hukum Islam di beberapa negara yang mayoritas berpenduduk muslim, baik yang berada di beberapa negara di Asia maupun di beberapa negara di Afrika, mulai dari undang-undang tentang hukum keluarga sampai pada pranata keagamaan zakat dan ibadah sosial lainnya yang dimulai di awal-awal abad 20. Pada tahun 1920 Mesir mengeluarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1920 yang mengatur ketentuan hukum mengenai nafkah, iddah, orang hilang dan pemutusan perkawinan karena cacat. Kemudian Mesir

26 Mohammad Ikhsan dkk. (ed). *Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*, (Jakarta: Kompas, 2002), hlm. 87-88.

mengeluarkan lagi Undang-undang Nomor 25 Tahun 1929 yang mengatur tentang ketentuan perceraian, klaim keturunan, mahar, nafkah, dan lain-lain. Kemudian dibuat pula Undang-Undang Nomor 77 Tahun 1943 tentang Kewarisan, Undang-undang Nomor 71 Tahun 1946 tentang Wasiat, Undang-undang Nomor 48 Tahun 1946 tentang Perwakafan, dan Undang-undang Nomor 180 Tahun 1952 juga tentang Perwakafan.[27]

Di Irak, Undang-undang Perkawinan Nomor 188 dan revisinya diterbitkan pada tahun 1959. Di Tunisia, Undang-undang Perkawinan-nya diterbitkan pada tahun 1956. Di Maroko telah diterbitkan pula dua buah kompilasi yang berkenaan dengan perkawinan dan perceraian. Di Yordania pula diterbitkan undang-undang Nomor 92 Tahun 1951 tentang perkawinan. Kemudian Suriah pun di tahun 1953 menerbitkan Undang-undang Perkawinan Nomor 59.[28]

Terjadinya pembaharuan hukum keluarga di beberapa dunia Islam paling tidak menunjukkan kesadaran dunia Islam akan pentingnya pembaharuan hukum Islam di bidang yang lain. Salah satunya adalah pembaharuan hukum Islam di bidang zakat dalam bentuk pelaksanaan zakat melalui kekuasaan negara. Di tahun 1952 dalam satu diskusi ilmiah tentang zakat yang diselenggarakan oleh *Jami'ah Arabiah*, Abdul Wahab Khalaf, Abu Zahrah dan Abdul Rahman Hasan memunculkan gagasan agar zakat dikumpulkan oleh negara.[29] Sejak saat itu, wacana pengelolaan zakat oleh negara terus berhembus ke berbagai dunia Islam.

Pengalaman tersebut menjadi ide dasar bagi pengelolaan zakat oleh negara tampaknya mendapat respons positif dari pemerintahan di beberapa negara Islam. Salah satunya adalah penlegislasian zakat dalam bentuk undang-undang. Bahkan pelegislasian zakat dalam bentuk undang-undang ini telah dimulai oleh negara Yordania. Yordania telah mengeluarkan undang-undang zakat pada tahun 1944 yaitu Undang-undang Nomor 35 Tahun 1944 dan selanjutnya undang-undang tersebut diamandemen oleh Undang-undang Nomor 3 Tahun 1978.

---

27 A.A. Miftah. *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia,* hlm. 157.

28 Rifyal Ka'bah. *Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Universitas Yarsi, 1999), hlm. 54-55. Lihat pula Tahir Mahmood. *Personal Law in Islamic Countries*, (New Delhi: Academy of law and Religion, 1987,) hlm. 291.

29 Yusuf Qardlawi. *Fiqh al-Zakat*, hlm. 822

Saudi Arabia mengeluarkan keputusan Raja berkenaan dengan zakat ini dengan mengeluarkan keputusan kerajaan No. 17/28/8634 di tahun 1951. Libia mengeluarkan pula Undang-undang Zakat Nomor 89 Tahun 1971. Bahrain mengeluarkan pula Undang-undang Zakat Nomor 8 Tahun 1979. Dan Kuwait mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1982.[30] Sedangkan Negara lain yang juga menerbitkan undang-undang zakat adalah Mesir yang menerbitkan Undang-undang Nomor 66 tahun 1971 dengan mendirikan Bank yang bertugas membantu urusan sosial kemasyarakatan. Bank ini terdiri atas tiga departemen; departemen untuk zakat, departemen untuk jaminan yang bersifat bantuan dan tunjangan hidup, departemen untuk peminjaman.

Demikian halnya dengan Sudan yang mengeluarkan Undang-undang Zakat Nomor 3 Tahun 1984, dan Pakistan mengeluarkan "Ordonansi Zakat dan Ushr" Nomor XVIII Tahun 1980.[31] Upaya penlegislasian zakat dalam bentuk undang-undang sebagaimana yang terlihat di beberapa negara yang mayoritas penduduknya muslim memperlihatkan terjadinya suatu usaha dari penguasa negara-negara tersebut untuk mengoptimalkan zakat dalam kehidupan umat Islam.

Satu hal penting yang juga ikut mengilhami penlegislasian zakat dalam bentuk undang-undang adalah munculnya kitab *Fiqh al-Zakat* buah karya Yusuf Qardawi. Karya Yusuf Qardawi ini diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia pada tahun 1988. Kehadiran karya Yusuf Qardawi ini di Indonesia, dalam penilaian Sofwan Idris, telah memicu pemikiran baru tentang zakat serta menghidupkan dan menyegarkan kembali pemikiran dan pemahaman orang tentang kewajiban zakat.[32]

Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885), terhitung sejak diundang-

30 Muhammad Aqlah. *at-Tatbiqat al-Tarikhiyayat wa al-Mu'ashirat li Tanzim al-Zakat wa Daur Mu'assatiha*, dalam *Abhas wa A'mal Mu'tamar al-Zakat al-Awwal*, (Kuwait: Daulat al-Kuwait Bait al-zakat, t.t.), hlm. 243-249

31 Muhammad Mahmud Zaglul. *al-Mawad al-Ilmiyah li Barnamij al-Tadrib 'ala Tatbiq al-Zakat fi al-Mujtama' al-Islamiy al-Mu'asir*, (Jeddah: al-Ma'had al-Islamy li al-buhus wa al-Tadrib al-Bunk al-Islamiy li al-Tanmiyah, 1995), hlm. 367-368

32 Sofwan Idris. *Gerakan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Ummat*, (Jakarta: Citra Putra Bangsa, 1997), hlm. 52-54

kannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dan masuk dalam Lembaran Negara RI., bernomor 115 yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada tanggal 25 Nopember 2013 dinyatakan mulai berlaku, maka Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.[33] Sementara semua peraturan perundang-undangan tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.[34]

Secara eksplisit tujuan dari kelahiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini adalah untuk mendongkrak dayaguna dan hasilguna pengelolaan zakat, infak dan shadaqah di Indonesia. Karena itu pengelolaan zakat harus dilembagakan sesuai dengan Syari'at Islam. Dan harus memenuhi asas-asas amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan.[35]

Pengelolaan zakat pada saat menggunakan payung hukum Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999, dirasakan kurang optimal dan memiliki kelemahan dalam menjawab permasalahan zakat di Indonesia. Selain itu pasal-pasal yang termaktub di dalamnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga butuh pembaharuan.[36] Disamping itu pula, adanya kesimpangsiuran siapa yang harus menjadi *leading sector*.[37] Di mana antara Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam relasi sejajar, sehingga muncul dikhotomi antara dua lembaga tersebut. BAZ seolah-olah milik pemerintah, sedang LAZ milik masyarakat.

33 Lihat Pasal 45 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

34 Lihat Pasal 44 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011

35 Puji Kurniawan."Legislasi Undang-undang Zakat", dalam *Al-Risalah*, Volume 13 Nopember 1 Mei 2013, hlm. 101.

36 Puji Kurniawan" Legislasi Undang-undang Zakat, hlm. 101. Bandingkan dengan Jaih Mubarok dkk. *Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan zakat Oleh Negara bagi Kesejahteraan Masyarakat*, (Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM RI., 2011), hlm. IV-VII.

37 Iskan Qolbu Lubis, Anggota Komisi VIII DPR RI dari Fraksi PKS. *INFOZ* edisi 16 Th VII Januari- Februari 2012, hlm. 4

Disisi lain, menurut Gondon Radityo Gambiro[38] ada dua alasan pokok Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 di ganti. Pertama, masyarakat belum memperoleh manfaat secara signifikan atas pengelolaan zakat, baik bagi *muzakki* maupun *mustahik*. Kedua, kebutuhan akan pengaturan pengelolaan zakat yang komprehensif demi tercapainya tujuan pengelolaan zakat di Indonesia. Hal lain yang juga menjadi pertimbangan adalah dalam hal penyaluran zakat yang kurang tertata dan cenderung sangat sporadis, karena masing-masing organisasi pengelola zakat seperti berjalan sendiri-sendiri.

Seperti halnya pembahasan draft rancangan undang-undang di DPR-RI, apapun rancangan undang-undangnya, maka terhadap Rancangan Undang-undang Zakat kali inipun terjadi perdebatan, baik di dikalangan anggota DPR dalam rapat pandangan umum maupun rapat paripurna, dikalangan masyarakat, maupun pemerintah (Menteri Agama RI., Menteri Keuangan RI., Menteri Dalam Negeri RI., dan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia RI.) dalam sidang pengambilan keputusan terhadap Rancangan Undang-undang (RUU) Pengelolaan Zakat. Intrupsi dan perbedaan pendapat pada tiap-tiap sidang di DPR RI., bukan hanya hal-hal yang besifat asesoris, akan tetapi juga mencakup substansinya.

Pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah diawali dari Rapat Kerja antara Komisi VIII DPR-RI. dengan Pemerintah pada Senin, 28 Maret 2011 Masa Persidangan III Tahun Sidang 2010-1011 yang menyepakati jadwal dan persidangan pembahasan serta mengesahkan Panitia Kerja (Panja) RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah. Selanjutnya pembahasan dilakukan melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP) Panja-Panja Komisi VIII DPR R.I. dengan pemerintah. Rapat dengan pemerintah ini sejumlah 7 (tujuh) kali dan Rapat Konsinyering 2 (dua) kali, terhitung mulai tanggal 28 Maret 2011 sampai dengan 17 Oktober 2011.[39]

Setelah substansi RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah di cermati dalam sidang Panja Komisi VIII DPR-RI dengan Panja Pemerintah

---

38 Anggota DPR-RI Fraksi Partai Demokrat dalam sidang Mengenai Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat pada tanggal 28 Maret 2011

39 Risalah Rapat Panja 2011-2012, Kamis , 2 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 17

pada Rapat Konsinyering tanggal 18 Juni 2011, judul RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah dirubah menjadi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat. Sedangkan pengaturan pengelolaan zakat, infak, dan shadaqah dan dana sosial keagamaan lainnya diatur sebagai norma tambahan (*extra norms*); sebagaimana rumusan RUU tentang Pengelolaan Zakat Pasal 28 ayat (1), (2), (3).

Rapat Kerja Komisi VIII DPR RI dengan pemerintah diwakili oleh Menteri Agama, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM. Rapat di pimpin Ketua Komisi VIII, Abdul Kadir Karding. Notula Rapat Kerja ini menyepakati RUU tentang Pengelolaan Zakat diajukan ke sidang paripurna DPR yang disampaikan oleh masing-masing juru bicara fraksi dalam pandangan mini fraksinya.

Surya Darma Ali, Menteri Agama RI dalam sambutannya setelah mendengarkan pandangan fraksi-fraksi di DPR mengatakan bahwa undang-undang pada hakekatnya adalah hukum positif yang dilahirkan melalui proses politik yang dibuat dalam rangka melaksanakan konstitusi, tetapi karena zakat adalah ketentuan agama Islam, maka undang-undang mengenai zakat harus tetap mengacu kepada ketentuan syari'at Islam. Oleh karena langkah penyempurnaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang dilakukan oleh DPR bersama pemerintah sekarang ini merupakan hal yang sangat tepat. Tidak saja dilihat dari kepentingan politik kenegaraan, melainkan pula kepentingan umat Islam. Peran pemerintah yang dalam hal ini secara fungsional dilaksanakan oleh Kementerian Agama, maka Kementerian Agama akan melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian pengelolaan zakat yang dilakukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Dengan demikian, pemerintah akan bertindak sebagai regulator dan BAZNAS serta LAZ sebagai operator.[40]

Setelah melakukan rapat-rapat yang cukup panjang dan melelahkan, akhirnya hasil pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat dilaporkan kepada Komisi VIII DPR, pada tanggal 19 Oktober dalam forum Rapat

40 Risalah Rapat Paripurna ke-9 2011-2012, Kamis , 27 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 19

Kerja dengan agenda utama mendengarkan laporan hasil Panitia Kerja atas pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat.

Nani Sulistyani Herawati, juru bicara fraksi Partai Demokrat, mengusulkan hendaknya pendekatan dalam pengelolaan zakat sebaiknya lebih di fokuskan pada persfektif pemberdayaan dan bersifat jangka panjang, dibanding bersifat santunan dan sementara. Oleh karena itu menurutnya "penyaluran zakat harus tepat sasaran dan penggunaan zakat mesti dititikberatkan pada kegiatan produktif agar dapat memberikan efek sosial ekonomi yang nyata dan signifikan bagi penerima zakat. Karena itu fraksi Partai Demokrat sangat mendukung dan mendorong upaya pengelolaan zakat yang didasarkan syari'at Islam dan dikelola secara profesional dan amanah.[41]

Zulkarnaen Djabar, juru bicara fraksi Partai Golkar berpendapat, zakat sebagai salah satu nilai instrumental dalam ekonomi Islam dapat menjadi instrumen dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat asalkan dikelola dengan baik dan berbanding lurus dengan nilai instrumental ekonomi Islam lainnya. Hal ini berarti menjadikan zakat sebagai bagian dari sumber dana jaminan sosial yang efektif. Oleh karena itu dibutuhkan peran negara sebagai entitas yang mengatur segala yang terkai kekosongan hukum, dan memberikan sebuah regulasi yang baik demi tercapainya pengelolaan potensi-potensi yang ada di masyarakat.[42]

Ina Amania, juru bicara fraksi Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) memberikan pandangan dan catatan. Pertama, perihal prinsip kesukarelaan dalam melaksanakan ajaran agama. Artinya, pengambilan zakat adalah berdasar kesukarelaan dan kesadaran menjalankan agama bagi pemeluknya. "Ini berarti tidak boleh ada paksaan bagi pemeluk agama Islam untuk menyerahkan zakat hanya pada satu kelembagaan saja, dan umat Islam dapat memilih amil yang dipercayainya untuk selanjutnya dikumpulkan harta zakat untuk kemaslahatan umat, sesuai aturan agama (fiqh).

41 Risalah Rapat Paripurna ke-9 2011-2012, Kamis , 27 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 20-21

42 Risalah Rapat Paripurna ke-9 2011-2012, Kamis , 27 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 25-26

Yang kedua, mengenai pajak dan zakat perlu didudukkan sesuai perihal dalam koridornya masing-masing. Pajak adalah bentuk tanggung jawab rakyat atas kelangsungan kehidupan bangsa dan negaranya. Berdasarkan pasal 23 a UUD 1945, pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa adalah untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Uang pajak, merupakan salah satu sumber pemasukan APBN yang diambil dari setiap wajib pajak, tanpa memperhatikan agama yang dianutnya.[43]

Sementara itu, terdapat beberapa fraksi yang tidak sepakat atas pengesahan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat ini, karena dinilai ada beberapa pasal yang tidak sesuai dengan substansi yang dikehendaki oleh undang-undang tersebut.

Menurut Rahman Amin, juru bicara fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) mengatakan, komisi VIII telah berhasil melakukan lompatan yang cukup signifikan terkait RUU Pengelolaan Zakat jika melihat Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 yang sudah agak sedikit ketinggalan dari apa yang dilakukan oleh umat Islam secara keseluruhan. Namun fraksi PKS menyarankan ada penambahan kata dalam pasal 13 ayat (3) poin a dan poin b. Yaitu, dengan menambah kata “atau” . Sehingga bisa mengakomodir lembaga atau yayasan yang sudah lama berkontribusi di tengah umat.[44]

Pasal 18 ayat (2) “izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit (a) terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial; (b) berbentuk lembaga berbadan hukum. Terkait dengan pasal ini, fraksi PKS mengusulkan kata “berbadan hukum” ini tambah kata “atau berbadan hukum”. Sehingga lembaga amil zakat yang sudah ada, yayasan yang sudah ada dimasjid-masjid di kota-kota atau di langgar-langgar ini tetap akan eksis karena dia telah memberikan kontribusinya di tengah umat demikian lama.[45]

---

43 Risalah Rapat Paripurna ke-9 2011-2012, Kamis , 27 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 26-27

44 Risalah Rapat Paripurna ke-9 2011-2012, Kamis , 27 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 31

45 Risalah Rapat Paripurna ke-9 2011-2012, Kamis , 27 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 20-21

Iskan Qolba Lubis, ketika menyampaikan interupsi dan tambahan pandangan terhadap apa yang disampaikan oleh juru bicara Fraksi PKS, pasal 43 kurang relevan. Karena pasal 43 ayat (4) " LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 1 tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan". Artinya, sesudah 1 tahun, Dompet Dhuafa, PKPU, itu yang sudah berperan di masyarakat akan mati secara sistemik. Dalam hal ini Iskan menaruh curiga ke Sekretaris Jenderal Kementerian Agama, karena draft yang diajukan oleh DPR tidak ada istilah pembatasan hanya ormas. Kemudian yang di draft yang diajukan oleh BAZNAS juga pasal 26 disebut ormas dan yayasan. Jadi draft yang diajukan oleh DPR dan BAZNAS itu sangat mengakomodir kepentingan ormas. Sehingga PKS dengan jelas tidak setuju kalau ini dibatasi, walaupun masih ada kesempatan *judicial review*, tapi ini tidak sesuai dengan ruh dari undang-undang bahwa kita menginginkan peran masyarakat di buka seluas-luasnya. [46]

Murady Darmansjah dari fraksi Partai Hanura mengomentari bahwa usul dari fraksi PKS itu perlu dicermati dan dipertimbangkan. Karena masalah *shadaqah*, masalah zakat adalah hubungan antara manusia dengan Tuhan. Tidak bisa terlalu banyak diintervensi oleh suatu permasalahan yang diatur dengan undang-undang.[47]

Pandangan yang disampaikan Rahman Amin dari fraksi PKS dan Murady Darmansjah dari fraksi Partai Hanura di interupsi oleh Abdul kardir Karding dari fraksi PKB. Menurutnya "menjelaskan langkah-langkah yang sudah dilakukan di dalam penyusunan undang-undang ini dan telah melakukan uji publik di tiga daerah (Propinsi Aceh, Gorontalo, dan Jawa Barat) setelah itu di Komisi VIII telah melakukan rapat internal untuk meminta masukan-masukan ketika Rapat Kerja tanggal 19 Oktober 2011 yang lalu, bersama Menteri Agama dan beberapa menteri terkait, kita sudah menyepakati menggunakan kata akhir fraksi-fraksi di komisi. Masing-masing fraksi telah mengajukan kata akhir dan menyetujui Rancangan Undang-undang di bawa ke forum untuk disahkan. Secara formal seluruh fraksi dari 9 (sembilan) fraksi yang

46 Risalah Rapat Paripurna ke-9 2011-2012, Kamis , 27 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 26-27

47 *Ibid.*, hlm. 26

ada sesungguhnya telah menyetujui secara resmi dan bertanda tangan secara resmi bahwa undang-undang ini akan disepakati disetujui.[48]

Achmad Rubaie dari fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN) menyetujui pendapat dari Abdul Kardir Karding. Menurutnya, bahwa pada intinya spirit undang-undang ini memperkuat peranan masyarakat untuk berpartisipasi di dalam mengumpulkan dan mendistribusikan zakat, yaitu dengan membentuk LAZ. Jadi kalau ada anggapan tidak memberikan peran kepada masyarakat, saya kira memang belum menangkap secara sungguh-sungguh substansi dari RUU ini. Maka dari itu, sepenuhnya fraksi PAN setuju terhadap laporan yang sudah disampaikan oleh Ketua Komisi VIII.[49]

Aria Bima dari fraksi Partai Demokarsi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) memberi masukan degan mengatakan menghormati dan menghargai atas disahkannya RUU tentang Pengelolaan Zakat, karena itu merupakan suatu hal yang penting bagi umat Islam di dalam menjalankan ibadah sesuai dengan syari'at Islam. Namun hal yang perlu disampaikan bahwa ada sesuatu yang penting dipikirkan secara bersama-sama sebagai bangsa yang plural, sebagai bangsa yang sesuai dengan amanat konstitusi, kebhinekaan, dimana persamaan di setiap persoalan bangsa ini baik menyangkut penanggulangan kemiskinan, baik menyangkut masalah-masalah bencana alam yang sering turut bergotong royong secara bersama-sama menyelesaikan persoalan dan perlu adanya undang-undang yang menyangkut ke gotong royongan.[50]

Sementara itu Dolfie OFP dari fraksi PDI-P mencermati mengenai hak lain di Pasal 1 ayat (2) Ketentuan Umum. Pada pasal itu disebutkan zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha dan seterusnya dan seterusnya. Tidak ada pengertian yang jelas tentang "badan usaha" yang wajib memberikan zakat, karena dalam undang-undang ini penjelasan tentang badan usaha hanya ada di Pasal 4 ayat (3) disebutkan bahwa badan usaha yang meliputi badan usaha tidak berbadan hukum, seperti halnya persereon terbatas. Sehingga semua badan usaha itu wajib

48 Puji Kurniawan" Legislasi Undang-undang Zakat" dalam *Journal Al-Risalah* Volume 13 Nomor 1 Mei 2013, hlm.115

49 Risalah Rapat Paripurna ke-9 2011-2012, Kamis , 27 Oktober 2011, pukul 09.00 WIB –selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II DPR-RI, hlm. 24

50 *Ibid*, hlm. 27

memberikan zakat. Ini harus ada batasan yang jelas, badan usaha mana yang tunduk terhadap undang-undang.[51]

Setelah mengalami perdebatan yang alot dan cukup panjang, maka pada pukul 12.00 sidang di skors dan pukul 12.30 dicabut kembali. Berdasarkan hasil lobby diantara fraksi-fraksi dan Komisi VIII dengan semangat persaudaraan dan mengedepankan tenggang rasa dan saling menghormati, akhirnya disepakati solusinya ditambah satu pasal dalam ketentuan peralihan yaitu Pasal 43 ayat (4) " LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 1 tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan, diganti menjadi paling lambat 5 tahun". Yang kedua, setelah kita gagas lagi tadi, saya ucapkan terimakasih dari PDI-P mengingatkan, sehingga ada klausul yang kita sisipkan di sini dan sangat bagus ialah Pasal 4 ayat (3) dalam penjelasannya" yang dimaksud badan usaha di sini adalah badan usaha yang dimiliki oleh umat Islam".[52]

B. Konsep Zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, resmi diundangkan dan masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia bernomor 115 setelah ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada tanggal 25 November 2011. Undang-undang ini memuat 11 Bab dan 47 pasal dengan perincian sebagai berikut:

1. Bab I merupakan ketentuan umum yang terdiri atas 4 pasal;
2. Bab II tentang Badan Amil Zakat Nasional yang terdiri atas 16 pasal;
3. Bab III tentang pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan, dan pelaporan yang terdiri atas 9 pasal;
4. Bab IV tentang pembiayaan yang memuat 4 pasal;
5. Bab V tentang pembinaan dan pengawasan yang terdiri atas 1 pasal;
6. Bab VI tentang peran serta masyarakat yang memuat 1 pasal;

51 *Ibid*, hlm. 24.
52 *Ibid*, hlm. 40

7. Bab VII tentang sanksi administratif yang memuat 1 pasal;
8. Bab VIII tentang larangan yang terdiri atas 2 pasal;
9. Bab IX tentang ketentuan pidana yang terdiri atas 4 pasal;
10. Bab X tentang ketentuan peralihan yang memuat 1 pasal;
11. Bab XI tentang ketentuan penutup yang terdiri atas 4 pasal.[53]

Hal-hal yang dijelaskan dalam Bab I tentang ketentuan umum adalah berkenaan dengan maksud dari pengelolaan zakat, zakat, infak, sedekah, *muzakki, mustahik*, badan amil zakat, lembaga amil zakat, unit pengumpul zakat, setiap orang, hak amil, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.[54]

Pada Bab 1 ini dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan zakat adalah kegiatan dari mulai perencanaan, pelaksanaan, pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian sampai dengan pendayagunaan zakat. Selanjutnya yang dimaksud dengan zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seseorang yang beragama Islam atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syari'at Islam. Infaq adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha diluar zakat untuk kemaslahatan umum. Sedangkan shadaqah adalah harta dan non harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha diluar zakat untuk kemaslahatan umum. *Muzakki* adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat. *Mustahik* adalah orang yang berhak menerima zakat. BAZNAS adalah lembaga yang dibentuk pemerintah untuk melakukan pengelolaan zakat secara nasional. LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang diberikan kewenangan untuk membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. UPZ adalah organisasi yang dibentuk BAZNAS dalam membantu pengumpulan zakat. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan hukum. Dan hak amil adalah bagian tertentu dari zakat yang dapat dimanfaatkan untuk biaya operasional dalam pengelolaan zakat sesuai syari'at

53 Lihat *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat dan Wakaf*, (Bandung: Fokusmedia, 2012), hlm. 1-18.

54 Lihat *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat dan Wakaf*, (Bandung: Fokusmedia, 2012), hlm. 2

Islam. Adapun menteri yang dimaksud adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.[55]

Bab 1 pasal 2 menjelaskan bahwa asas pengelolaan zakat adalah, syari'at Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas. Pasal 3, tujuan pengelolaan zakat adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat serta meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Sedangkan pasal 4, menjelaskan bahwa ruang lingkup zakat meliputi: 1. Zakat fitrah dan 2. Zakat *mal*. Zakat *mal* terdiri dari a. Emas, perak, dan logam mulia lainnya; b. Uang dan surat berharga lainnya; c. Perniagaan; d. Pertanian, perkebunan, dan kehutanan; e. Peternakan dan perikanan; f. Pertambangan; g. Perindustrian; h. Pendapatan dan jasa dan i. *Rikaz*. Sedangkan yang dimaksud dengan zakat *mal* dan tata cara penghitungannya adalah, zakat *mal* merupakan harta yang dimiliki oleh *muzakki* perseorangan atau badan usaha sementara syarat dan tata cara penghitungan zakat *mal* dan zakat fitrah dilaksanakan sesuai dengan syari'at Islam.[56]

Bab II berisi tentang Badan Amil Zakat Nasional. Pada bab ini memuat tentang kedudukan dan status BAZNAS. Disebutkan bahwa BAZNAS berkedudukan di ibu kota negara dan merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri, bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dan mempunyai kewenangan melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS menyelenggarakan fungsi : a. Perencanaan, pelaksanaan, pengendalian pengumpulan, b. Pendistribusian, c. Pendayagunaan zakat, dan d. Pelaporan dan pertanggung jawaban pelaksanaan pengelolaan zakat. Dan untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak kementerian, BUMN atau lembaga luar negeri. Sedangkan dalam pelaksanaan dan pelaporan tugasnya, BAZNAS melaporkan secara tertulis kepada presiden melalui menteri dan kepada DPR RI paling sedikit satu kali dalam setahun.[57]

---

55 Lihat *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat dan Wakaf*, (Bandung: Fokusmedia, 2012) hlm. 2-3.

56 *Ibid*, hlm. 4.

57 *Ibid*. hlm. 4.

Keanggotaan BAZNAS terdiri atas 11 (sebelas) orang. 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat yang terdiri dari unsur ulama, tenaga profesional dan tokoh masyarakat Islam. 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah yang ditunjuk dari kementerian/instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. Keanggotaan BAZNAS dari unsur masyarakat, diangkat oleh presiden setelah mendapat pertimbangan DPR RI. Masa jabatan keanggotaan BAZNAS adalah 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul menteri. Sedangkan persyaratan untuk dapat diangkat dan diberhentikan dari anggota BAZNAS sebagaimana lazimnya persyaratan dalam jabatan pada umumnya. Ketentuan lain mengenai pengangkatan, pemberhentian, organisasi dan tata kerja BAZNAS propinsi dan kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.[58]

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat pasal 7 menyatakan bahwa untuk diangkat sebagai anggota BAZNAS paling sedikit harus memenuhi persyaratan: a. Warga negara Indonesia, b. Beragama Islam, c. Bertakwa kepada Allah swt, d. Berakhlak mulia, e. Berusia paling sedikit 40 (empat puluh) tahun, f. Sehat jasmani dan rohani, g. Tidak menjadi anggota partai politik, h. Memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat, dan i. Tidak pernah di hukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun.[59]

Pasal 12 Bab II Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat disebutkan, bahwa anggota BAZNAS diberhentikan apabila: a. meninggal dunia, b. habis masa jabatan, c. mengundurkan diri, d. tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara terus menerus dan e. tidak memenuhi syarat lagi sebagai anggota. Sedangkan Pasal 13 menjelaskan tentang tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota BAZNAS. Pasal 14 menjelaskan tentang dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibantu oleh sekretariat. Sedangkan pasal 15 tentang BAZNAS Propinsi

58 *Ibid*, hlm.5-6.

59 Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat.

dan BAZNAS Kabupaten/ Kota . Dalam pasal ini dijelaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten /kota, BAZNAS propinsi dibentuk oleh menteri atas usul gubernur setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/wali kota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

Pasal 16 terdiri dari 2 (dua) ayat. Pasal ini menjelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS pusat, provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan RI di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya dan tempat lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja BAZNAS propinsi, kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.[60]

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat Bab V pasal 47 dan pasal 48 menjelaskan, BAZNAS dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh sekretariat dan membawahi 4 (empat) bagian. Setiap bagian membawahi 3 (tiga) sub bagian. Tugas dari sekretariat BAZNAS adalah memberikan dukungan teknis administratif bagi pelaksanaan tugas dan fungsi BAZNAS.

Sedangkan pasal 49, pasal 50 dan pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 menjelaskan bahwa sekretariat BAZNAS dipimpin oleh seorang sekretaris yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sekretaris BAZNAS berada dibawah dan bertanggung jawab kepada ketua BAZNAS dan secara administratif dibina oleh direktur jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada Kementerian Agama RI. Tugas sekretaris BAZNAS melakukan koordinasi dan komunikasi dengan pimpinan BAZNAS dalam urusan administrasi, penyiapan dan penyelenggaraan rapat-rapat dan penyiapan pembuatan laporan pelaksanaan, tugas dan fungsi BAZNAS. Sedangkan pasal

60 Lihat *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat dan Wakaf…op.cit* hlm. 8-9.

51 menjelaskan bahwa, sekretaris dibina dan bertanggung jawab kepada dirjen yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada Kementerian Agama.[61]

Bab II pasal 17 disebutkan, bahwa untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ. Untuk dapat mengelola zakat, LAZ dapat dibentuk melalui izin[62] dari menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri dengan memenuhi persyaratan, antara lain: terdaftar sebagai ormas yang bergerak dibidang pendidikan, dakwah dan sosial, berbentuk lembaga yang berbadan hukum, mendapat rekomendasi BAZNAS, memiliki pengawas syari'at, profesional, bersifat nirlaba, dan bersedia diaudit. Disamping itu LAZ juga diwajibkan melaporkan pengelolaan zakat yang telah di audit kepada BAZNAS secara berkala. Ketentuan lain berkenaan dengan persyaratan organisasi, mekanisme perizinan dan lain-lainnya diatur dalam Peraturan Pemerintah.[63]

Pasal 66 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 menyatakan, dalam hal di suatu komunitas dan wilayah tertentu belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, kegiatan pengelolaan zakat dapat dilakukan oleh perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/*takmir* masjid atau musholla sebagai amil zakat. Dan kegiatan Pengelolaan Zakat oleh amil zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memberitahukan secara tertulis kepada kepala Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan.[64]

Kedudukan, keanggotaan, tugas dan fungsi dari Badan Amil Zakat Nasional dan Lemabaga Amil Zakat yang tertuang dalam Undang-undang

---

61 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat, hlm. 12-13

62 Mekanisme perizinan pembentukan LAZ adalah: 1. Mengajukan permohonan tertulis, 2. Permohonan tertulis diajukan oleh pimpinan organisasi kemasyarakatan Islam dengan melampirkan: a. Anggaran Dasar organisasi, b. Surat keterangan terdaftar b sebagai organisasi kemasyarakatn dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri, c. Surat keterangan pengesahan sebagai badan hukum dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, d. Surat rekomendasi dari BAZNAS, susunan dan pernyataan kesediaan sebagai pengawas syari'at, f. Surat pernyataan bersedia di audit syari'at dan keuangan secara berkala, dan program pendayagunaan zakat bagi kesejahteraan umat. Lihat pasal 58 PP Nomor 14 Tahun 2014.

63 Lihat Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 58 sampai dengan pasal 66.

64 PP No. 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat, hlm. 17

Nomor 23 Tahun 2011 dengan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 terdapat beberapa perbedaan. Perbedaan tersebut terlihat jelas dalam beberapa hal: *Pertama*, pada Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 pada Bab II Pasal 3 tentang Susunan Organisasi Badan Amil Zakat Nasional terdiri dari Badan pelaksana, Dewan Pertimbangan dan Komisi pengawasan. Sementara dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak disebutkan secara rinci. Nampaknya kebijakan ini diberikan kepada Badan Amil Zakat Nasional sendiri, tentunya disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, sesuai dengan kondisi dan situasi yang ada, serta tidak menyalahi peraturan dan undang-undang yang berlaku; *Kedua*, Pada Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999, tidak disebutkan secara rinci persyaratan calon anggota Badan Amil Zakat Nasional, sementara dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 disebutkan dengan rinci persyaratan untuk diangkat sebagai anggota Badan Amil Zakat Nasional; *Ketiga*, pada Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 dijelaskan secara rinci semua susunan pengurus, mulai Dewan Pertimbangan, Komisi Pengawasan dan Badan Pelaksana, demikian pula dengan jumlah personilnya. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, semua susunan pengurus tidak dijelaskan secara rinci, hanya disebutkan jumlah personilnya sebanyak 11 orang dan sesuai dengan persyaratan yang harus dipenuhi; *Keempat*, pada Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tidak dijelaskan secara rinci berkenaan dengan diberhentikannya anggota BAZNAS, sementara di Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dijelaskan secara rinci, bahwa anggota BAZNAS diberhentikan; *Kelima*, pada Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 semua kewajiban dan tanggungjawab dari masing-masing bagian, dijelaskan secara rinci, misalnya tugas BAZ. Sementara pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 semua tanggungjawab dan kewajiban masing-masing pengurus tidak disebutkan satu-persatu secara rinci. *Keenam*, pada Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999, Badan Amil Zakat, Propinsi, Kabupaten dan Kecamatan disebut dengan BAZDA. BAZDA Provinsi dibentuk oleh gubernur atas usul Kepala Kantor Departemen Agama provinsi, demikian juga BAZDA kabupaten dibentuk oleh Bupati atas usul Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten. Sementara dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 201, 1 BAZNAS propinsi dibentuk

oleh Menteri atas usul Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan dari BAZNAS, dan seterusnya.

Bab III memuat tentang pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan dan pelaporan. Dalam rangka pengumpulan zakat, undang-undang memberikan kewenangan *muzakki* melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakat dan jika tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, *muzakki* dapat meminta bantuan BAZNAS atau BAZNAS yang memberikan bantuannya. Zakat yang telah dibayarkan *muzakki* dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak. BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap *muzakki* dan bukti setoran zakat dapat digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.[65] Pada Bab III ini, dijelaskan pula lingkup kewenangan pendistribusian dan pendayagunaan zakat, pengelolaan infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya serta prosedur pelaporannya. Zakat wajib didistribusikan kepada *mustahik* sesuai dengan syari'at Islam. Pendistribusian zakat dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan.[66]

Selanjutnya dalam pasal 27 disebutkan bahwa zakat dapat digunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat. Pendayagunaan zakat untuk usaha produktif dilakukan apabila kebutuhan dasar *mustahik* telah terpenuhi. Sementara terkait dengan pengelolaan infak, sedekah dan dana sosial keagamaan dijelaskan bahwa, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya.

---

65 Direktorat Jenderal Pajak telah menetapkan 20 Badan/Lembaga Pengelola Zakat atau sumbangan lain yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-33/PJ/2011 yang berlaku sejak tanggal 11 November 2011, ke 20 Badan/ lembaga tersebut adalah: 1. Badan Amil Zakat Nasional, 2. LAZ Dompet Dhuafa Republika, 3. LAZ Yayasan Amanah Takaful, 4. LAZ Pos Keadilan Peduli Umat, 5. LAZ Yayasan Baitulmaal Muamalat, 6. LAZ Yayasan Dana Sosial Al Falah, 7. LAZ Baitul Maal Hidayatullah, 8. LAZ Persatuan Islam, 9. LAZ Yayasan Baitul Mal Umat Islam PT Bank Negara Indonesia, 10. LAZ Yayasan Bangun Sejahtera Mitra Umat, 11. LAZ Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia, 12. LAZ Yayasan Baitul Maal Bank Rakyat Indonesia, 13. LAZ Yayasan Baitul Maal wat Tamwil, 14. LAZ Baituzzakah Pertamina, 15. LAZ Dompet Peduli Umat Daarut Tauhiid, (DUDT) 16. LAZ Yayasan Rumah Zakat Indonesia, 17. LAZIS Muhammadiyah, 18. LAZIS Nahdlatul Ulama (LAZIS NU), 19. LAZIS Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (LAZIS IPHI), dan 20. Lembaga Sumbangan Agama Kristen Indonesia (LEMSAKTI).

66 Lihat *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat dan Wakaf*, (Bandung: Fokusmedia, 2012), hlm. 11.

Dalam Bab IV dikemukakan bahwa BAZNAS pusat maupun propinsi dan kabupaten dalam kegiatan operasional dibiayai dengan anggaran negara, anggaran pemerintah daerah dan hak amil. Sedangkan LAZ dapat menggunakan hak amil. Pembiayaan BAZNAS dan penggunaan hak amil diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bab V menjelaskan tentang pembinaan dan pengawasan. Menteri, gubernur, bupati/wali kota bertugas melaksanakan pembinaan dan pengawasam terhadap BAZNAS, BAZNAS propinsi dan daerah maupun LAZ. Pembinaan yang dimaksud dalam pasal 34 Bab V ini meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi.

Bab VI menjelaskan tentang peran serta masyarakat. Peran serta yang dimaksud dalam bab ini adalah dimana masyarakat dapat berperan serta dalam pembinaan dan pengawasan BAZNAS dan LAZ dalam bentuk sosialisasi kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan LAZ, dan memberikan saran kepada BAZNAS dan LAZ dalam upaya peningkatan kinerja BAZNAS dan LAZ itu sendiri. Sedangkan pengawasan yang dimaksud dalam undang-undang ini dalam bentuk akses informasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS dan LAZ serta penyampaian informasi jika terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ.[67]

Bab VII tentang sanksi administratif. Maksud dari sanksi administratif di bab ini adalah kegiatan melakukan pelanggaran. Oleh karena itu, jika BAZNAS dan LAZ melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 36 Undang-undang ini dikenai sanksi administratif, berupa peringatan tertulis, pemberhentian sementara dari kegiatan dan/atau pencabutan izin. Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sanksi administratif pada BAZNAS atau LAZ yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014, apabila: a. Tidak memberikan bukti setoran zakat kepada setiap *muzakki,* b. Melakukan pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya tidak sesuai

67 *Ibid*, hlm 14.

dengan syari'at Islam dan tidak dilakukan sesuai dengan peruntukan yang dikeluarkan oleh pemberi.[68]

Bab VIII mengenai ketentuan larangan. Larangan yang dimaksud dalam bab ini adalah larangan pada setiap orang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan atau mengalihkan zakat, infaq, sedekah dan atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya. Begitu juga larangan dimana pada setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.[69]

Bab IX memuat tentang ketentuan pidana bagi setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima tahun) atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah). Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum melakukan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000. (lima puluh juta rupiah).[70]

Bab X mengenai ketentuan peralihan yang memuat penjelasan mengenai kedudukan BAZNAS, BAZNAS propinsi dan kabupaten/kota yang telah ada untuk tetap menjalankan tugas dan fungsi sebelum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 ini berlaku sampai terbentuknya BAZNAS, BAZNAS propinsi dan kabupaten/kota yang baru sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 ini. Selain itu bab ini memuat pula penjelasan tentang kedudukan LAZ dimana LAZ yang telah dikukuhkan oleh menteri sebelum Undang-undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-undang ini dan LAZ tersebut wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.[71]

---

68 Lihat PP No.14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat, hlm. 19.

69 Lihat *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat dan Wakaf*, (Bandung: Fokusmedia, 2012), hlm. 15

70 *Ibid*, hlm. 15

71 *Ibid*, hlm. 16-17

Bab XI adalah ketentuan penutup yang memuat penjelasan bahwa Undang-undang ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan dan semua peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat dan peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang ini. Selain itu pula Undang-undang No.38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.

Memperhatikan kepada muatan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Yang menjadi fokus perhatian utama dalam undang-undang ini adalah tentang pengelolaan zakat;
2. Pengelolaan zakat yang dimuat dalam undang-undang ini harus berasaskan pada prinsip syari'at Islam, prinsip-prinsip manajemen modern, memiliki kepastian hukum dan terintegrasi;
3. Harta wajib zakat disesuaikan dengan perkembangan ekonomi modern;
4. Bahwa pengelolaan zakat di Indonesia dengan mengacu pada Undang-undang ini dilaksanakan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) bentukan pemerintah dan dibantu oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ) bentukan masyarakat. Sungguhpun begitu peran pemerintah masih dominan. Kalaupun dibuka peluang bagi masyarakat untuk membuka LAZ, itupun harus memenuhi berbagai persyaratan dan harus mendapat izin menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri dan sifatnya membantu;
5. LAZ dapat dibentuk melalui izin dan terdaftar sebagai ormas yang bergerak dibidang pendidikan, dakwah dan sosial, berbadan hukum, mendapat rekomendasi BAZNAS, mempunyai pengawas syari'ah, profesional, bersifat nirlaba, dan bersedia diaudit. Disamping itu juga, ia diwajibkan melaporkan pengelolaan zakat yang telah di audit kepada BAZNAS secara berkala;

6. Dalam pelaksanakan zakat, pemerintah memiliki kewenangan yang terbatas. Kewenangan pemerintah baru berkisar membentuk BAZNAS, BAZNAS propinsi dan kabupaten serta memberikan pembinaan berupa, fasilitas, sosialisasi, dan edukasi;
7. Zakat yang telah dibayarkan *muzakki* melalui BAZNAS atau LAZ dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak;
8. Masyarakat dijamin melalui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 ini melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kinerja BAZNAS dan LAZ berupa akses informasi terkait pelaksanaan tugas dan penyimpangan-penyimpangan kineja BAZNAS dan LAZ;
9. BAZNAS dan LAZ yang sengaja melakukan perbuatan melawan hukum dikenakan sanksi dengan pidana yang sangat berat. Sedangkan bagi *muzakki* yang tidak membayar zakat tidak dikenakan hukuman. Bahkan dalam undang-undang ini pembayaran zakat diserahkan sepenuhnya kepada kesadaran *muzakki* tanpa ada paksaan yang mengikat;
10. Harta zakat dapat dipergunakan untuk kebutuhan konsumtip dan usaha produktif.

Mencermati dan memerhatikan materi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagaimana di uraikan di atas, terlihat bahwa Undang-undang ini lahir tidak lepas dari pertimbangan bahwa negara menjamin kemerdekaan penduduk untuk beribadah menurut agamanya dan untuk memberikan aturan hukum setingkat undang-undang bagi upaya pendayagunaan pengelolaan zakat. Hal ini terlihat dari nuansa formalistik kewajiban zakat dalam undang-undang. Secara jelas dan terang Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, telah mewajibkan kepada umat Islam Indonesia yang mampu secara ekonomi untuk menunaikan kewajiban zakatnya.

Uraian di atas mengandung arti bahwa undang-undang ini telah melembagakan syari'at zakat sebagaimana yang difirmankan Allah di berbagai surat dalam al-Qur'an dan Hadits dalam bentuk undang-undang di Indonesia. Kewajiban zakat telah diformalkan dalam undang-undang negara. Karenanya

kewajiban untuk menunaikan zakat bagi umat Islam di Indonesia sejak disahkannya undang-undang ini tidak semata-mata berdasarkan agama, akan tetapi juga berdasarkan undang-undang. Atas dasar itu, mereka yang tidak membayar zakat tidak saja melanggar kewajiban agama, melainkan juga melanggar aturan negara.

Teori pemberlakuan hukum pada dasarnya tersusun dari: pertama, konstitusi negara yang dianut memungkinkan diberlakukannya hukum; kedua, pembentukan hukum atau undang-undang; ketiga, untuk melaksanakan hukum, perlu dibentuk institusi penegak hukum. Keterpaduan antara konstitusi, undang-undang dan pelaksana undang-undang merupakan syarat terbentuknya pelaksanaan dan penegakkan syari'at Islam. [72]

Dalam sosiologi hukum terdapat teori yang menyatakan bahwa hukum dapat dikelompokkan sebagai hukum yang hidup di masyarakat apabila; pertama, berlaku secara yuridis (pemberlakuan hukum didasarkan pada kaidah yang tingkatannya lebih tinggi). Bila berlaku hanya secara yuridis, hukum termasuk kaidah yang mati (*dode regel*); kedua, berlaku secara sosiologis (hukum dapat dipaksakan keberlakuannya oleh penguasa meskipun masyarakat menolaknya (teori kekuasaan[73]) atau hukum berlaku karena di terima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan[74]). Apabila berlaku hanya secara sosiologis (dalam teori kekuasaan), hukum hanya akan menjadi alat untuk memaksa; dan ketiga, berlaku secara filosofis (sesuai dengan cita-cita hukum

72 Soerjono Soekanto dan Musthofa Abdullah. *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: PT Rajawali, 1982), hlm. 13

73 Teori ini menyatakan bahwa kekuasaan adalah sebagai suatu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan tersebut. Salah satu saluran kekuasaan adalah saluran politik, dimana penguasa dan pemerintah berusaha untuk menbuat peraturan yang harus ditaati oleh masyarakat, dengan meyakinkan atau memaksa masyarakat untuk menaati peraturan yang telah dibuat oleh badan yang berwenang dan sah. Lihat Soerjono Soekanto. Sosiologi suatu Pengantar (Jakarta: PT Rajawali Pers, 1990), hlm. 300.

74 Dalam teori ini, ada dua macam pengakuan, yaitu :1). Pengakuan *de Facto*; dan 2). Pengakuan *de Jure*. Pengakuan *de facto*, secara sederhana dapat diartikan sebagai pengakuan terhadap suatu fakta. Sedangkan pengakuan *de jure* adalah pengakuan yang bersifat permanen. Pengakuan ini diberikan apabila yang akan memberikan pengakuan itu sudah yakin betul bahwa suatu itu akan bisa bertahan. Oleh karena itu, biasanya suatu akan memberikan pengakuan *de facto* terlebih dahulu baru kemudian *de jure*. Sedangkan cara pemberian pengakuan dapat dilakukan dengan secara tegas (*expressed recognition*); dan secara diam-diam atau tersirat (*implied recognition*). Pengakuan secara tegas maksudnya, pengakuan itu diberikan secara tegas melalui suatu pernyataan resmi. Sedangkan pengakuan secara diam-diam atau tersirat maksudnya adalah bahwa adanya pengakuan itu dapat disimpulkan dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh suatu negara.

sebagai nilai positif yang tertinggi). Apabila berlaku hanya secara filosofis, hukum hanya akan menjadi kaidah yang dicita-citakan (*ius constituendum*).[75]

Secara filosofis, hukum dan peraturan perundang-undangan adalah instrumen untuk mencapai cita-cita hidup masyarakat yang tertib (fisik) dan tentram (psikis). Cita-cita yang bersifat filosofis itu, hanya dapat dicapai dengan jalan taat hukum. Oleh karena itu, penyimpangan dan pelanggaran terhadap hukum merupakan deviasi dari cita-cita filosofis masyarakat Indonesia, dan bahkan masyarakat dunia. Cita-cita mulia itu mesti dibuktikan dalam bentuk nyata, empiris-sosiologis. Dengan demikian, hukum akan dapat dikatakan hidup apabila diterima secara filosofis (dari segi cita-cita hidup tertinggi), sosiologis (dimengerti, diterima dan ditaati oleh masyarakat), dan secara yuridis (kekuasaan politik memberi sanksi bagi yang melanggar hukum).

Substansi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ditinjau dari segi pertimbangan sosiologisnya terlihat bahwa zakat diyakini memiliki peran penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan. Oleh karena itu, pertimbangan sosiologis undang-undang ini dapat dinyatakan sebagai berikut: Pertama, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadat menurut agamanya masing-masing; Kedua, penunaian zakat merupakan kewajiban umat Islam Indonesia yang mampu dan hasil pengumpulan zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat; Ketiga, zakat merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu; Keempat, upaya penyempurnaan sistem pengelolaan zakat perlu ditingkatkan agar pelaksanaan zakat lebih berhasil guna dan berdaya guna serta dapat dipertanggungjawabkan.[76]

Dalam penjelasan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di ungkapkan: *pertama*, memajukan kesejahteraan umum merupakan salah satu tujuan nasional Republik Indonesia yang diamanatkan

---

75 Lihat Jaih Mubarok dkk. *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat,* hlm. 39.

76 *Ibid*, hlm, XC1

dalam UU Dasar 1945. Oleh karena itu, untuk mewujudkan tujuan tersebut, bangsa Indonesia senantiasa melaksanakan pembangunan yang bersifat fisik material maupun mental spritual, antara lain melalui pembangunan di bidang agama yang dilakukan dengan berbagai upaya dengan menggali dan memanfaatkan dana melalui zakat; *kedua*, zakat sebagai rukun Islam merupakan kewajiban setiap muslim yang mampu untuk membayarnya dan diperuntukan bagi mereka yang berhak menerimanya. Oleh karena itu, dengan pengelolaan yang baik, zakat merupakan sumber dana potensial yang dapat dimanfaatkan untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat; *ketiga*, agar dapat menjadi sumber dana yang dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial, perlu adanya pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan oleh pemerintah dan dibantu oleh masyarakat. Dalam hal ini pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada *muzakki*, *mustahik* dan pengelola zakat. Untuk maksud tersebut, perlu adanya Undang-undang Pengelolaan Zakat yang berasaskan pada syari'at Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabel;[77] *keempat*, tujuan pengelolaan zakat adalah adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat serta meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. [78]

Dalam penjelasan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang dimaksud dengan asas " amanah" adalah pengelola zakat harus dapat dipercaya. Asas "kemanfaatan" adalah pengelolaan zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi *mustahik*. Asas "keadilan" adalah pengelolaan zakat dalam pendistribusiannya dilakukan secara adil. Asas "kepastian hukum" adalah dalam pengelolaan zakat terdapat jaminan kepastian hukum bagi *mustahik* dan *muzakki*. Asas "terintegrasi" adalah pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian,

77 Pasal 2 Undang-undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
78 Pasal 3 Undang-undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

dan pendayagunaan zakat. Apa yang dimaksud dengan asas "akuntabilitas" adalah pengelolaan zakat dapat dipertanggungjawabkan dan diakses oleh masyarakat.[79]

Asas dan tujuan pengelolaan zakat menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini relevan dengan prinsip-prinsip al-Qur'an sebagai sumber utama hukum Islam yang menghendaki pentingnya penerapan syari'at Islam dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, antara lain: *Pertama*, prinsip tauhid (QS 5:44-47); *kedua*, prinsip keadilan (QS5:8); *ketiga*, prinsip kebebasan *(al-hurriyah)* (QS 2:256); *keempat*, prinsip persamaan (*al-musawat)* (QS 49:13); *kelima*, prinsip amar ma'ruf nahi munkar (QS 3:10); *keenam*, prinsip tolong-menolong (*al-ta'awun)* (QS 5:2); *ketujuh*, prinsip musyawarah (QS 42:38); dan *kedelapan*, prinsip toleransi (*al-tasamuh)* (QS 60:8-9).[80]

Dalam teori kredo[81] dan teori otoritas hukum yang di perkenalkan oleh H.A.R. Gibb[82] dikatakan bahwa, seseorang yang menganut suatu keyakinan atau agama diharuskan tunduk dan patuh kepada hukum agama yang dianutnya. Landasan filosofis lahirnya teori kredo adalah kesaksian seseorang untuk menjadi muslim dengan mengucapkan dua kalimat *syahadah* sebagai konsekwensi logis dari pengucapan kredonya. Oleh karena itu, seseorang yang telah mengaku dirinya menjadi muslim diharuskan baginya untuk tunduk dan patuh kepada hukum Islam disebabkan ia telah terikat kepada suatu perjanjian hukum untuk mengikuti hukum agama Islam. Dalam ranah kajian filsafat hukum Islam, teori kredo merupakan turunan dari prinsip ketuhanan (*al-tauhid*), yang mana prinsipnya setiap muslim diharuskan tunduk dan patuh kepada apa-apa yang diperintahkan Allah dalam al-Quran dan Rasul dalam Sunnah-Nya.

79 Lihat penjelasan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, hlm. 21-22

80 Juhaya S. Praja. *Filsafat Hukum Islam* (Bandung: UNISBA Press, 1996), hlm. 75. Lihat pula Ahmad Azhar Basyir, *Refleksi Persoalan Keislaman* (Bandung: Mizan, 1994), hlm.

81 Juhaya S.Praja, *Teori-teori Hukum- Suatu Telaah Perbandingan dengan Pendekatan filsafat* (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati. 2009), hlm. 107, lihat pula Juhaya S. Praja, Filsafat Hukum Islam, (Bandung, LPPM UNISBA, 1995), hlm. 133.

82 H.A.R. Gibb, *The Modern Trends of Islam* (Jakarta: CV Rajawali Press, 1991), hlm. 114

Hal lain yang menarik dikaji dari materi dalam undang-undang ini adalah pada institusi pengelola dan sistemnya serta penambahan sumber-sumber zakat. Dimana pengelolaan dan penambahan sumber-sumber zakat jika dihadapkan dengan kitab-kitab fiqh yang selama ini mendominasi pemikiran hukum Islam di Indonesia.

Institusi pengelola zakat menurut undang-undang ini adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang dibentuk oleh pemerintah.[83] Sedangkan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk oleh masyarakat[84] bertugas membantu BAZNAS. Pasal-pasal yang berkaitan dengan kedudukan BAZNAS dan LAZ dalam undang-undang ini berbeda dengan Undang-undang sebelumnya dimana BAZ dan LAZ posisinya sejajar. Sehingga muncul dikhotomi antara dua lembaga tersebut. BAZ seolah-olah milik pemerintah, sedang LAZ milik masyarakat. Sementara dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak demikian. BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional yang memiliki fungsi perencanaan, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Sedangkan LAZ bertugas untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat masyarakat. Karena sifatnya membantu maka LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah di audit kepada BAZNAS secara berkala.[85]

Dengan sistem pengelolaan zakat yang baik, maka sesungguhnya zakat yang merupakan sumber dana potensial, dapat dimanfaatkan untuk kemajuan kesejahteraan sosial bagi seluruh masayarakat. Dalam arti lain, dengan pengelolaan zakat yang profesional, amanah dan berkeadilan, maka dana zakat dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial yang dilakukan masyarakat bersama pemerintah. Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada *muzakki, mustahik* dan pengelola (amil) zakat.

83 Lihat Bab II pasal 5 Undang-undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
84 Lihat pasal 17 Undang-undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
85 Lihat pasal 14, 15, pasal 17, pasal 19 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Di samping itu, untuk menjamin pengelolaan zakat umat, sebagai amanah agama dalam undang-undang ini ditentukan adanya unsur pembinaan dan pengawasan yang terdiri atas ulama dan tokoh masyarakat serta orang yang konsen dan kompeten atau ahli di bidang manajemen zakat.

Dalam teori tanggung jawab negara (*mas'uliyyah al-daulah*) yang diperkenalkan dan dikembangkan oleh Muhammad Baqr al-Sadr (1936-1980 M.) melalui buah karyanya yang berjudul *falsafatuna* dan *iqtishaduna.* bahwa hukum Islam menugaskan negara untuk menjamin kebutuhan seluruh individu. Teori ini memiliki tiga konsep dasar, yaitu (1) konsep jaminan sosial (*al-dhaman al-ijtima'i*), (2) konsep keseimbangan sosial (*al-tawajun al-ijtima'i*), dan (3) konsep intervensi negara (*al-tadakhul al-daulah*).[86]

Konsep jaminan sosial yang dimaksud adalah bahwa negara berkewajiban menyediakan jaminan sosial untuk memelihara standar hidup seluruh individu dalam masyarakat. Karenanya terdapat dua bentuk dalam melaksanakan kewajiban ini. *Pertama*, menyediakan kesempatan yang luas kepada setiap orang melakukan kegiatan produktif (*al-nisyath al-iqtishadi al-mutsmir*). *Kedua*, menyediakan bantuan langsung tunai (*tahi'ah al-mal al-kafi*), ketika seseorang tidak mampu melakukan aktifitas produktif dalam memenuhi kebutuhannya sendiri.[87]

Al-Shadr juga mengungkapkan bahwa, konsep jaminan sosial didasarkan pada dua pokok doktrin ekonomi, yaitu (1) kewajiban timbal balik masyarakat, (2) hak masyarakat atas sumber daya publik. Kedua pokok doktrin tersebut, memiliki batasan definitip dan prinsip tentang kebutuhan apa saja yang mestinya dijamin oleh negara. Pokok doktrin kewajiban timbal balik, mewajibkan adanya jaminan terhadap kebutuhan primer dan mendesak, sedangkan pokok doktrin hak masyarakat atas sumber kekayaan publik, mewajibkan adanya pemenuhan kebutuhan yang lebih luas dan pencapaian standar hidup yang lebih tinggi. Atas dasar hal di atas, maka menurut al-Shadr, negara berkewajiban mewujudkan jaminan sosial kepada rakyatnya berdasar pada dua pokok doktrin tersebut.[88]

86 Muhammad Baqr al-Sadr. *Iqtishaduna*, (Iran: Muassasah Dar al-Kitab al-Islami, t.t.) hlm. 697.
87 *Ibid*, hlm. 698.
88 Muhammad Baqr al-Sadr. *Iqtishaduna*, (Iran: Muassasah Dar al-Kitab al-Islami, tt), hlm. 698

Keseimbangan sosial (*al-tawadzun al-'ijtima'i*) yang dimaksud oleh al-Sadr adalah keseimbangan standar hidup diantara para individu dalam masyarakat, bukan pada keseimbangan pendapatan. Maksudnya, bahwa kekayaan harus berputar diantara para individu sehingga masing-masing orang mampu hidup dalam standar kelayakan normal secara umum, meskipun terdapat perbedaan tingkatan yang beragam namun tidak menyolok.

Terkait dengan pasal-pasal yang menjelaskan tentang institusi pengelola zakat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 ini, Koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ) yang terdiri dari beberapa lembaga seperti Yayasan Dompet Dhuafa, Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang, Yayasan Yatim Mandiri, Yayasan Rumah Zakat Indonesia, LPP Ziswaf Harum, Yayasan Portal Infaq, Yayasan Harapan Dhuafa Banten, KSUP Sabua Ade Bima NTB dan Koperasi Serba Usaha Kembang Makmur Situbondo. Terdapat pula pemohon perseorangan yang mewakili *muzakki* dan *mustahik*, di tahun 2012 melakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terhadap Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Beberapa pasal yang dipermasalahkan antara lain Pasal 5, 6, 7, 17, 18, 19, 38 dan Pasal 41 yang mengatur keberadaan lembaga pengelola zakat, yang menurut pemohon dinilai bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945. Koalisi Masyarakat Zakat menilai pemberlakuan Undang-undang ini dapat mematikan peran amil zakat tradisional yang sebelum ini telah eksis jauh sebelum undang-undang ini diberlakukan. Salah satu poin yang dikhawatirkan adalah adanya sanksi untuk para amil yang tidak memiliki izin dari pemerintah, sebagaimana diatur dalam pasal 38 dan 41. Padahal selama ini amil tradisional yang berbasis masjid, pesantren atau perkumpulan masyarakat telah menjalankan kegiatan ini bertahun-tahun. Pasal 38 dan 41 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, menurut Koalisi Masyarakat Zakat, rawan terhadap kriminalisasi terhadap amil zakat tradisional.

Mahkamah Konstitusi dalam sidang pleno pengucapan putusan perkara pengujian konstitusionalitas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945[89] mengabulkan sebagian tuntutan para pemohon dengan memberikan tafsiran atas tiga pasal dalam Undang-undang Pengelolaan Zakat, yaitu syarat terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam dan berbentuk lembaga berbadan hukum untuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) harus dibaca merupakan "pilihan" atau "alternative". Selain itu, pengawas syari'ah untuk LAZ harus dimaknai "internal" atau "eksternal", serta pengecualian izin pejabat berwenang terhadap pengelola zakat perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (*alim ulama*), atau pengurus/*takmir* masjid / *mushalla* yang tidak terjangkau oleh BAZNAS atau LAZ.

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara nomor 86/PUU-X/2012 yang diajukan oleh Koalisi Masyarakat Zakat dibacakan oleh Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Hamdan Zoelva (sekarang Ketua MK) dengan didampingi oleh tujuh hakim konstitusi lainnya. *Pertama,* Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan: a. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial"; b. Berbentuk lembaga berbadan hukum, bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum, harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang. Sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (*alim ulama*), atau pengurus/*takmir* masjid/*musholla* di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang.

Kedua, Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b yang menyatakan, a. " terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial"; huruf b yang menyatakan, "berbentuk

89 Pleno putusan perkara pengujian konstitusionalitas atas Undang-undang No.23 tahun 2011 diselenggaran pada tanggal 31 Oktober 2013 pada jam 15.00-16.00 WIB.

lembaga berbadan hukum" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (*alim ulama*), atau pengurus/*takmir* masjid/*musholla* di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang".

Ketiga, Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan, "memiliki pengawas syari'ah" bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "pengawas syari'ah, baik internal, atau eksternal". *Keempat*, Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan, "memiliki pengawas syari'ah" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "pengawas syari'ah, baik internal, atau eksternal". *Kelima,* Frasa, "Setiap orang" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan "mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (*alim ulama*), atau pengurus/*takmir* masjid/ *musholla* di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang".

Keenam, Frasa, "Setiap orang" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan "mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (*alim ulama*), atau pengurus/*takmir* masjid/*musholla* di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang".

Mahkamah Konstitusi pada bagian akhir amar putusannya menolak permohonan para pemohon untuk selain dan selebihnya. Terhitung sejak

diucapkannya putusan Mahkamah Konstitusi, pasal 18 ayat (2) huruf a, b dan d, serta Pasal 38 dan 41 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dinyatakan "inkonstitusional bersyarat".

Pasca keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi, maka peran BAZNAS sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional harus tetap berjalan dan begitu juga fungsi regulator yang dilaksanakan Kementerian Agama sesuai peraturan perundang-undangan. Yang perlu dicermati ialah implikasi putusan Mahkamah Konstitusi yang memperlonggar syarat pendirian Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan membuka lebar peran pengelolaan zakat oleh lembaga milik masyarakat, serta pengecualian keharusan perizinan untuk amil zakat perkumpulan orang atau perseorangan sepanjang "memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang".

Menyikapi putusan Mahkamah Konstitusi itu, Pemerintah selaku regulator, dan Badan Amil Zakat Nasional selaku koordinator sesungguhnya ia tidak dirugikan dengan putusan tersebut. Tindakan mendasar yang harus dilakukan selanjutnya ialah menyusun strategi "integrasi" pelaporan dan pertanggung jawaban pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat oleh banyak lembaga dan perseorangan yang menjadi amil zakat. Jika dibaca dengan cermat, putusan MK menyangkut pasal 18 ayat (2) dapat dimaknai memberi peluang kepada Menteri Agama apabila diperlukan untuk mengangkat atau menugaskan pengawas syari'ah eksternal untuk mengaudit Lembaga Amil Zakat (LAZ). Sebaliknya perlu diatur mekanisme pelaporan oleh para amil zakat perkumpulan orang atau perseorangan kepada Badan Amil Zakat Nasional. Pengaturan mengenai hal itu perlu ditetapkan dengan regulasi di bawah undang-undang, sehingga setiap kegiatan pengelolaan zakat tetap terintegrasi dalam satu kesatuan sistem (*unified system*) pengelolaan zakat nasional.

Fuad Nasar[90] mengatakan, dengan dikabulkannya gugatan Undang-undang Pengelolaan Zakat itu, maka akan semakin memperkuat posisi lembaga zakat dan pengaturannya. Selama ini LAZ belum sepenuhnya terorganisir secara baik. Adanya uji materi terhadap Undang-undang Nomor 23 Tahun

90 Wakil Sekretaris Badan 'Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Pusat

2011 tentang Pengelolaan Zakat, merupakan langkah tambahan merapikan koordinasi LAZ dan menjaga keprofesionalitasan LAZ. Dengan gugatan ini sebenarnya memperkuat pengaturan LAZ, bukan melemahkan posisi LAZ. Ia juga menegaskan, Badan Amil Zakat Nasional juga menghormati keinginan LAZ memiliki posisi yang sama dengan BAZNAS. Tapi, menurutnya, pelaporan keuangan ke BAZNAS itu hanya masalah administratif tidak bagian subkoordinasi dari BAZNAS.

Ahmad Juwaini[91] menilai bahwa yang terpenting keberadaan Undang-undang ini jangan membatasi masyarakat yang ingin melakukan pemberdayaan zakat. Lebih jauh kedepan, dengan adanya undang-undang ini diharapkan mekanisme pengelolaan zakat di Indonesia lebih optimal lagi, mengingat potensi zakat di Indonesia yang mencapai 200 Triliun per tahun. Disamping itu, koordinasi yang baik antara LAZ dengan BAZNAS ataupun UPZ yang lain merupakan kunci sukses pemberdayaan zakat di Indonesia.

Menyikapi putusan Mahkamah Konstitusi yang telah mengabulkan sebagian permohonan uji materi yang diajukan Koalisis Masyarakat Zakat terhadap Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, sebagaimana telah dipaparkan di atas, secara garis besar telah memperlihatkan Undang-undang tersebut telah memuat aturan tentang pengelolaan zakat sesuai syari'at Islam, amanah, berazaskan kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabel, serta dilakukan oleh amil yang ditunjuk oleh pemerintah. Secara periodik dikeluarkan laporan melalui jurnal, dan masyarakat luas diberikan kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Apabila terjadi kelalaian dan kesalahan dalam bentuk pelanggaran larangan dan dengan sengaja melakukan tindakan melawan hukum, dikenakan sanksi dan tindakan pidana. Dengan demikian pengelolaan harta zakat dimungkinkan terhindar dari bentuk-bentuk penyelewengan yang tidak bertanggung jawab.

Oleh karena itu, Badan Amil Zakat Nasional sebagai lembaga yang berwenang melakukan tugas zakat maupun Lembaga Amil Zakat yang membantu BAZNAS dalam melakukan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat ini merupakan tulang punggung bagi pengelolaan zakat,

91 Ahmad Juawaini adalah Presiden Direktur Dompet Dhuafa

karena perannya yang sangat penting dari merencanakan, mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat. Semua tugas ini harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan agama.

Lebih jauh, mereka juga harus memberikan laporan dan pertanggung jawaban kepada pemerintah sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Tentu, tidak sebatas pada pemerintah, sebab laporan itu juga boleh diakses oleh masyarakat.[92] Ini menunjukkan bahwa pengelolaan zakat berdasarkan Undang-undang ini tidak sekedar berpijak pada ketulusan pada *muzakki* dan amil. Di satu sisi, niat *muzakki* sebenarnya untuk ibadah kepada Allah, sehingga di catat atau tidak oleh amil, hal itu bukanlah sebuah persoalan. Namun di sisi lain, pengelolaan zakat juga memiliki tujuan sosial, sehingga tidak bisa tidak harus diketahui oleh masyarakat. Apalagi dalam pengelolaan ini melibatkan negara, yang harus melaporkan masalah itu kepada masyarakat. Kondisi ini sangat berbeda dengan sebelumnya, dimana pengelolaan zakat umumnya berlangsung begitu saja, tanpa pelaporan dan pertanggungjawaban yang jelas.

> Zakat selain bagian dari ibadah *mahdah fardhiyah*, juga merupakan ibadah *muamalah ijtima'iyah* yang memiliki dimensi ekonomi, hukum, sosial dan politik umat Islam, ia juga merupakan bentuk ibadah yang mempunyai keunikan tersendiri, dimana di dalamnya terdapat dua dimensi sekaligus, yakni dimensi kepatuhan atau ketaatan hamba kepada *khalik*, dan sekaligus dimensi kepedulian terhadap sesama, khususnya hubungan sosial sesama manusia.[93]
>
> Oleh karena itu, zakat dilaksanakan tidak saja berdasarkan pada "keredoan" dan keputusan seorang selaku muslim yang mampu untuk mengeluarkannya, tetapi ia juga dilaksanakan berdasarkan pada suatu keputusan hukum dari badan yang mempunyai otoritas secara hukum yang kuat yang dalam hal ini adalah negara. Artinya zakat dilaksanakan dengan menggunakan kekuasaan negara.

92 Lihat pasal 29 ayat (4) dan (5) UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, hlm. 12

93 Abu Yusuf. *Kitab al-Kharaj*, (Beirut Libanon: Dar al-Ma'rifah, t.t.), hlm. 76. Abu Ubaid. *Kitab al-Amwal*, (Beirut Libanon: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1986), hlm. 23. Al-Mawardi. *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, cet I, (t.tp: tp., 1909), hlm. 113

Oleh karena itu, pengelolaan zakat yang terintegrasi seperti yang dijelaskan Abu Ubaid[94] bahwa zakat memiliki dua karakter: *pertama*, zakat adalah sebagai ibadah *mahdhah* yang berlaku final dan tidak dapat diganggu gugat, dan *kedua*, adalah karakter politik zakat. Oleh sebab itu, menurut Abu Ubaid bahwa karakter politik zakat adalah merupakan institusi keuangan publik yang peranannya sangat tergantung pada kondisi negara dan masyarakat.

Dalam konteks ini, integrasi pengelolaan zakat dalam kebijakan Pemerintah dalam satu kesatuan sistem (*unified system*) pengelolaan zakat nasional menjadi penting. Hal ini dilakukan karena sifat zakat terkait dengan orang banyak, sehingga diperlukan pengaturan secara menyeluruh. Keterlibatan pemerintah secara langsung dalam pengelolaan zakat dalam rangka agar hak-hak masyarakat baik *muzakki* maupun *mustahik* bisa tetap terlindungi, apalagi dalam konteks kekinian, perlindungan itu sangat dibutuhkan agar kasus-kasus pembagian zakat tidak mengalami kekacauan.

> Fuad Zein,[95] campur tangan penguasa dalam menangani masalah zakat memperlihatkan bahwa zakat ditempatkan bukan hanya dalam konteks individual sebagai sebuah bentuk ibadah *karitatif* dalam penunaian pilar Islam, tapi sudah menjadi persoalan komunal. Karenanya, pelaksanaan zakat tidak boleh sekedar mengandalkan kesadaran personal, tetapi harus mengandung campur tangan komunal, dalam hal ini dilakukan penguasa.

Substansi lainnya yang perlu dicermati dari Undang-undang ini adalah, ketentuan mengenai objek zakat[96] yang meliputi: 1. Zakat fitrah dan 2. Zakat *mal*. Zakat *mal* terdiri dari a. Emas, perak, dan logam mulia lainnya; b. Uang dan surat berharga lainnya; c. Perniagaan; d. Pertanian, perkebunan, dan kehutanan; e. Peternakan dan perikanan; f. Pertambangan; g. Perindustrian; h. Pendapatan dan jasa dan i. *Rikaz*.

94 Lihat Abu Ubaid. *Kitab al-Amwal*, (Beirut Libanon: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1986), hlm. 23-29.

95 Fuad Zaen. Kontribusi Zakat bagi Kesejahteraan Masyarakat dan Permasalahannya: sebuah Tilikan Normatif dan Empirik, dalam *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia; Antara Idealitas dan Realitas,* (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008), hlm.13

96 Lihat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Pasal 4 Ayat 2

Obyek zakat yang dimuat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 4, sudah merujuk pada ketentuan objek zakat yang diungkap dalam al-Quran[97] dan Hadits,[98] dimana dijelaskan bahwa zakat itu meliputi zakat emas dan perak, zakat tanaman dan buah-buahan, hasil usaha perdagangan, dan hasil bumi berupa barang tambang dan lainnya.

Empat macam harta tersebut, jika dirinci adalah sebagai berikut: 1).Emas dan Perak; 2. Hasil Pertanian (tanaman dan buah-buahan); 3. Harta Perdagangan; 4. Hewan Ternak 5. Barang Temuan dan Barang Tambang;[99] . Sedangkan dimasukkannya objek zakat pendapatan dan jasa atau profesi ke dalam harta yang harus dikeluarkan zakatnya, karena ia merupakan fenomena belakangan yang rujukannya baru ditemukan di abad modern.

Pada tahun 2003 Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengeluarkan Fatwa Nomor 3 Tahun 2003 tertanggal 06 Rabiul Akhir 1424 H/ 07 Juni 2003 tentang zakat penghasilan/profesi. Dimana dalam fatwanya itu, ia mendasarkan pada petunjuk dari al-Quran dan juga hadits Nabi, antara lain : QS. al-Baqarah (2) ayat 267, 219 dan QS. al-Taubah (9) ayat 103. Dan hadits yang terkait dengan kewajiban zakat.

MUI dalam fatwanya, menetapkan: *Pertama*, yang dimaksud dengan "penghasilan" adalah setiap pendapatan seperti gaji, honorarium, upah, jasa, dan lain-lain yang diperoleh dengan cara halal, baik rutin seperti pejabat negara, pegawai atau karyawan, maupun tidak rutin seperti dokter, pengacara, konsultan dan sejenisnya, serta pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan bebas lainnya. *Kedua*, semua bentuk penghasilan halal wajib dikeluarkan zakatnya dengan syarat telah mencapai *nishab* dalam satu tahun, yakni senilai emas 85 gram. *Ketiga*, kadar zakat penghasilan adalah 2,5 kg. *Keempat*, waktu pengeluaran zakat profesi ini ditetapkan dua waktu, yaitu (1). Zakat penghasilan dapat dikeluarkan pada saat menerima jika sudah cukup *nishab.* (2). Jika tidak mencapai *nishab*, maka semua penghasilan dikumpulkan selama satu tahun; kemudian zakat dikeluarkan jika penghasilan bersihnya sudah cukup *nishab*.[100]

97 Lihat QS. 9 : 34, 2. QS.6 : 141, 3. QS.2 : 267.

98 Lihat Hadits Riwayat Bukhari Muslim, Hadits Riwayat Muslim.

99 Lihat Yusuf Qardhawi, *Fiqh Zakat*, (Mesir: Maktabah wahbah, t.t.), hlm. 122-395.

100 Jaih Mubarok. *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan*

Fatwa MUI ini, memberikan jawaban atas perdebatan tentang zakat profesi dikalangan masyarakat Indonesia pada saat itu. Dimana ada sebagian yang menyatakan bid'ah dan ada sebagian lain yang mendukungnya. M. Amien Rais, misalnya, pernah mengusulkan agar profesi yang dapat mendatangkan uang dengan mudah dikenakan zakat sebesar 10 %. Argumennya adalah, jika pertanian yang demikian rumit saja hasilnya harus dizakati 5-10 %, pekerjaan yang lebih mudah daripada pertanian dan mendatangkan lebih banyak uang, 10 % hasilnya sebagai zakat adalah sesuatu yang wajar. Ia menegaskan, "Bila petani yang bekerja keras harus membayar zakat 5 atau 10 % dan langsung dibayar pada waktu panen, cukupkah kira-kira zakat 2,5 % bagi profesi modern yang begitu gampang dengan kemampuan *making money*?"[101]

Ketetapan objek zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ini, tidak hanya didasarkan pada *nash* (al-Quran dan al-Hadits) melainkan pula hasil ijtihad yang didasarkan pada tujuan disyariatkan zakat, yakni terwujudnya kemaslahatan untuk keadilan sosial dan kesejahteraan dengan prinsip yang kuat membantu kaum yang lemah dan harta tidak berputar dikalangan orang-orang kaya semata. Dari segi ke-*qath'i*-an ayat-ayat tentang zakat memang tidak perlu dilakukan ijtihad. Namun, keberadaan ijtihad diperlukan untuk menerapkan aspek *maqashid al-syari'ah*[102] dari ayat-ayat zakat.

Ijtihad sebagai metodologi perumusan hukum zakat menempuh tiga tahapan : (1) *Tanqih al-manaat*, yaitu mengungkapkan atau menseleksi sifat-sifat yang berpengaruh pada hukum (*al-ta'yin wa al-hadfu fi sifat al-hukm*). Fungsi

Masyarakat, (Jakarta: BPHN Puslitbang, 2011), hlm. 39-40

101 M. Amien Rais. *Tauhid Sosial,* (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 129

102 *Maqashid al-Syari'ah* ditetapkannnya hukum zakat bersumber al-Quran. Semua ketentuan hukum zakat dalam al-Qur'an diawali dengan term *amr* dan *nahy* yang berimplikasi pada dua kategori dalam kajian *ushul al-fiqh* disebut dengan *qath'i* dan *zhani*. Ketentuan-ketentuan Allah dalam-ayat-ayat ahkam zakat mempunyai manfaat yang hakiki bagi kehidupan manusia yaitu kemaslahatan hidup. Konsep *maslahat* ini diakui oleh para ulama dan karenanya para ulama merumuskan sebuah kaidah cukup popular, "*Di mana ada kemaslahatan di sana tendapat hukum Allah*". Rumusan kemaslahatan yang dikemukan oleh Imam al-Ghazali (450-505H. /1111M.): "*Dan Tujuan Syariat adalah memelihara kesejahteraan manusia yang mencakup perlindungan keimanan, kehidupan, akal, keturunan, dan harta benda mereka. Apa saja yang menjamin terlindungnya lima perkara ini adalah maslahah dan kelalaian apapun dalam pemeliharaan kelima hal tersebut merupakan mafsadah dan menghilangkan hal-hal yang merugikan itu adalah maslahah*". Atas kaedah ini bahwa yang fundamental dari bangunan fiqih zakat adalah kemaslahatan, kemaslahatan kemanusiaan universal, atau-dalam ungkapan yang lebih operasional-"keadilan sosial". Tawaran teoritik fiqih zakat menjamin terwujudnya kemaslahatan kemanusiaaan, merupakan obyektivasi yang sah sesuai dengan kebutuhan realistik umat Islam di Indonesia.

mujtahid adalah menentukan dan membuang sifat-sifat yang berpengaruh pada hukum, di mana setiap *mukallaf* wajib berijtihad pada tingkat *tanqih*, disebabkan sebagian keberadaan *nash-nash* zakat masih bersifat universal dan abstrak. Sehingga kewajiban zakat perlu dicarikan makna operasionalnya agar lebih kongkrit dan *applicable*. (2) *Takhrij al-manaat*, yaitu menggali hukum-hukum zakat dari sumbernya langsung (al-Quran dan Hadits), baik yang bersifat pasti (*qath'i*) maupun dugaan (*dzanni*), atau *lafadz* hukum zakat yang bersifat *implisit* maupun *eksplisit.* Tahapan kedua ini disebut pula *ijtihad qiyasi,* yakni memindahkan hukum zakat atau menghubungkan *furu'* yang tidak ada *nash*-nya dengan *furu'* yang ada *nash*-nya karena kesamaan '*illat* hukum zakat. Pada tahapan kedua ini, metode *qiyas* menjadi signifikan dalam proses penetapan hukum zakat. (3) *Tahqiq al-manaat,* yaitu merumuskan pernyataan-pernyataan yang berupa keputusan-keputusan hukum zakat yang bersifat pasti (*qath'i*) maupun dugaan (*dzanni*) atas perkembangan kasus hukum zakat yang sedang dikaji, berikut implementasinya. Pada tahapan ini, setiap produk hukum zakat hasil ijtihad hendaknya dapat diimplementasikan sesuai *nash* dan tuntutan realitas dalam kehidupan masyarakat.

Hal lain, dari tahapan-tahapan di atas, adalah *Tatbiq Fiqih Zakat*. Zakat sebagai ibadah *maliyah ijtima'iyah* sudah disepakati wajib hukumnya baik berdasarkan nash al-Quran maupun nash al-Hadits. Zakat merupakan ibadah *maaliyah* yang harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan *dalil qath'i*, karena pada asalnya di dalam ibadah *bathal* sehingga ada dalil yang menunjukkan pada perintah (*al-Ashl fî al-Ibâdah al-Buthlân hattâ yaqûma dalîl ala al-Amr*). Sementara perintah untuk menunaikan zakat bersumber kepada al-Quran dan al-Hadits.

Para fuqaha menjelaskan wajib zakat kepada beberapa kriteria : (1) Dari segi waktu, hukum zakat adalah wajib pelaksanaannya termasuk kategori wajib *mudayyaq*, seperti zakat fitrah. (2) Dari segi tertentu atau tidaknya kewajiban yang dituntut, zakat adalah hukumnya termasuk kategori *wajib mu'ayyan*, yaitu kewajiban yang dituntut hanya satu saja, tidak ada pilihan terhadap kewajiban lainnya. Zakat sebagai pilihan satu-satunya yang harus ditunaikan oleh setiap muslim. (3) dari segi ukuran dan kriteria, zakat termasuk wajib yang sudah

ada ketentuan jenis-jenis harta benda yang terkena zakat, *nishab*-nya, *haul*-nya dan juga kadarnya, dan (4). Dari segi subjek yang wajib melakukannya, wajib zakat termasuk *wajib 'aini*, yaitu wajib yang ditunjukkan kepada siapa secara individu, sehingga siapa pun yang meninggalkan kewajiban itu berdosa dan akan mendapat hukuman.

Implikasi lain yang ditimbulkan oleh kehadiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 adalah diakomodasikannya zakat sebagai pengurang kewajiban pajak. Seperti disebutkan dalam Pasal 22, "Zakat yang dibayarkan oleh *muzakki* kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak". Sejalan dengan pasal itu, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan Pasal 4 ayat (3) huruf a dan b, bahwa zakat atas penghasilan yang telah nyata-nyata telah dibayarkan oleh wajib pajak perorangan atau badan dalam negeri kepada BAZ atau LAZ dapat mengurangi beban kena pajak orang atau badan yang bersangkutan".

Noor Aflah,[103] pajak dan zakat adalah dua instrumen penghimpun dana masyarakat. Pajak didefinisikan sebagai instrumen penghimpunan dana yang digunakan oleh pemerintah untuk membiayai jalannya roda pemerintahan. Sementara, zakat didefinisikan sebagai instrumen penghimpunan yang telah di tetapkan oleh Allah bagi muslim dengan ketentuan besaran tertentu. Berbeda dengan pajak, penggunaan dana zakat lebih terbatas. Zakat hanya bisa digunakan untuk kepentingan delapan golongan dalam al-Quran.

Oleh karena itu, menurut Didin Hafidhuddin, zakat sebagai pengurang pajak penting di realiasikan. Sebabnya, kedua instrumen memiliki tujuan sama, yakni untuk kepentingan masyarakat. Alasannya pajak dan zakat itu tujuannya sama, yaitu untuk kepentingan bersama.[104]

Pendapat yang sama juga dikatakan Eri Sudewo. Menurutnya, bila memang pemerintah serius mendorong upaya pengentasan kemiskinan, pemerintah sebaiknya mendorong perkembangan zakat. Caranya, zakat difokuskan pada penanganan masalah kemiskinan. Sementara, masalah

103 Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta, UI- Press , 2009), hlm .74-75
104 Lihat Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia,* hlm. 75

membuat infrastruktur ditangani pajak.[105] Yang terjadi saat ini, menurut Eri Sudewo adalah, pemerintah malah memilih menangani masalah kemiskinan di Indonesia dengan mencari utang luar negeri, bukan menjadikan zakat sebagai solusinya. Padahal, potensi zakat profesi khususnya, dalam satu tahun di Indonesia, bisa mencapai puluhan trilyun.[106]

Adapun terkait dengan sanksi, baik Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, adalah tidak memuat pasal tentang sanksi bagi muslim atau badan usaha. Yang ada adalah pasal tentang sanksi administratif dan pasal tentang ketentuan pidana [107] bagi amil zakat, padahal dalam konsideran undang-undang ini, dinyatakan " bahwa menunaikan kewajiban zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syari'at Islam." Akan tetapi, anehnya Undang-undang ini sama sekali tidak menyebutkan sanksi bagi muslim yang mampu, tetapi tidak mau mengeluarkan zakat.

Kritik atas tidak adanya sanksi ini kemudian dikemukakan oleh Didin Hafidhuddin,[108] ia menegaskan bahwa sebagai undang-undang, undang-undang ini hanya mewajibkan, tetapi tanpa dibarengi dengan konsekuensi bagi yang tidak melaksanakannya. Kritik senada juga dikemukakan oleh Rahmat Riyadi,[109] yang menilai bahwa prosentasi tidak mengalami peningkatan signifikan, di antaranya, karena undang-undang ini tidak memiliki daya paksa dengan tidak adanya sanksi bagi yang melalaikannya. Ini berbeda dengan sanksi yang diberikan kepada lembaga pengelola zakat, yang dinyatakan begitu tegas. Bukan hanya itu, prosedur pendiriannyapun harus memenuhi banyak syarat yang tidak mudah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat merumuskan bahwa peraturan perundang-undangan zakat di Indonesia lahir dilatar belakangi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi : Pertama, faktor historis. Kedua, faktor ekonomi. Ketiga, *euphoria* demokrasi dan liberalisasi politik. Keempat, faktor yuridis. Sedangkan faktor eksternal yang

105 Lihat Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia,* hlm. 75
106 Lihat Noor Aflah. *Arsitektur Zakat Indonesia*, hlm. 75-76
107 Lihat UU No. 23 Tahun 2011 Pasal 36 dan Pasal 39- Pasal 42
108 Didin Hafidhuddin. *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), hlm. 26
109 Rahmat Riyadi, "Undang-undang Zakat dan Kondisi Perzakatan di Indonesia, hlm.4

melatarbelakangi lahirnya peraturan perundang-undangan zakat, antara lain: Pertama, munculnya pemikiran yang mengatakan bahwa zakat saat ini tidak lagi menjadi wacana *fuqaha* semata, melainkan sudah banyak menjadi perhatian ahli ekonomi. Kedua, di beberapa negara muslim dan mayoritas berpenduduk muslim saat ini, bahwa pengelolaan zakat di dasarkan pada undang-undang yang ditetapkan oleh negara.

Disamping itu, dapat dirumuskan bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, tampaknya masih memiliki kelemahan; Konsideran yang digunakan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 ini tidak memiliki daya paksa, karena yang digunakan adalah pasal 34 UUD 1945. Pasal ini, sangat berbeda dengan undang-undang tentang pajak, dimana salah satu konsiderannya sangat menekankan aspek pemaksaan oleh negara. Karena itu, bisa dipahami jika pemungutan dan pengelolaan zakat tidak dapat berjalan secara maksimal. Lebih dari itu, sesuai dengan judulnya, undang-undang ini lebih menekankan aspek-aspek administratif zakat, dan berupaya menghindari sifat memaksa terhadap para *muzakki*.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam Sistem Hukum di Indonesia

Sebelum membahas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam sistem hukum di Indonesia, kiranya perlu ditelusuri sejarah berlakunya hukum Islam di Indonesia yang telah mengalami pasang surut, seiring dengan politik hukum yang diterapkan oleh kekuasaan negara dan kekuatan sosial budaya yang berinteraksi dalam proses pengambilan keputusan politik, mulai dari awal masuknya Islam ke Indonesia sampai saat ini. Hal ini penting dilakukan, karena cara pandang dan interpretasi yang berbeda dalam keanekaragaman pemahaman orang Islam terhadap hakikat hukum Islam telah berimplikasi dalam sudut aplikasinya.[110]

110 Keanekaragaman yang dimaksud adalah perbedaan pemahaman orang Islam di dalam memahami hukum Islam yang memiliki dua kecenderungan, yakni hukum Islam identik dengan syari'ah dan identik dengan fiqh. Ini banyak terjadi bukan hanya di kalangan ulama fiqh, tetapi juga di kalangan akademisi dan praktisi hukum Islam

M. Atho Mudzhar[111] misalnya, menjelaskan cara pandang yang berbeda dalam bidang pemikiran hukum Islam menurutnya dibagi menjadi empat jenis, yakni kitab-kitab fiqh, keputusan-keputusan pengadilan agama, peraturan perundang-undangan di negeri-negeri muslim, dan fatwa-fatwa ulama.

Keempat faktor tersebut memberi pengaruh cukup besar dalam proses transformasi hukum Islam di Indonesia. Terlebih lagi hukum Islam telah berlaku sejak kedatangan pertama Islam di Indonesia, di mana stigma hukum yang berlaku dikategorikan menjadi hukum adat, hukum Islam dan hukum Barat.[112] Sedangkan hukum Islam dilihat dari dua segi. Pertama, hukum Islam yang berlaku secara yuridis formal, artinya telah dikodifikasikan dalam struktur hukum nasionaI. Kedua, hukum Islam yang berlaku secara normatif. Yakni hukum Islam yang diyakini memiliki sanksi atau padanan hukum bagi masyarakat muslim untuk melaksanakannya.

Untuk mengembangkan proses transformasi hukum Islam ke dalam supremasi hukum nasional, diperlukan partisipasi semua pihak dan lembaga terkait, seperti halnya hubungan hukum Islam dengan badan kekuasaan negara yang mengacu kepada kebijakan politik hukum yang ditetapkan (*adatrechts politiek*). Politik hukum tersebut merupakan produk interaksi kalangan *elite*

111 M. Atho Mudzhar. *Pengaruh Faktor Sosial Budaya terhadap Produk Pemikiran Hukum Islam*, dalam Jurnal Mimbar Hukum No. 4 tahun II (Jakarta: AI-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1991), hlm. 21-30

112 Sistem hukum Barat merupakan warisan dari kolonial barat yang pernah menduduki Indonesia selama berabad-abad dimana selama masa kolonialisme tersebut bangsa Barat hingga Jepang juga memberlakukan dan menerapkan hukum mereka di nusantara. Hasilnya, hingga sekarang sistem hukum kolonial masih begitu banyak mewarnai undang-undang di negara Indonesia, salah satunya adalah *Burgerlijk Wetboek* (BW), yaitu hukum peninggalan kolonial Belanda yang mengatur tentang hukum privat (perdata).

Sistem hukum adat adalah sistem hukum yang bersumber dari kebiasaan-kebiasaan masyarakat Indonesia sebagai cerminan dari kepribadian bangsa. Hukum adat adalah hukum nonstatutair, dimana sebagian besar adalah hukum kebiasaan dan sebagian kecil adalah hukum Islam. Hukum adat merupakan hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur agama. Campur tangan Belanda dalam hukum adat bisa terlihat dari Pepekem Cirebon yang merupakan pegangan bagi hakim-hakim peradilan adat, yang berisikan tentang sistem hukuman seperti pemukulan, cap bakar, dirantai, dan sebagainya. Bagaimanapun, sistem hukum adat bersendikan atas dasar-dasar pikiran bangsa Indonesia sendiri dan berbeda dengan alam pikiran yang menguasai sistem hukum barat. Sistem hukum adat dibagi menjadi tiga, yaitu (1) Hukum Adat mengenai Tatanegara, (2) Hukum Adat mengenai warga, (3) Hukum Adat mengenai delik atau hukum pidana.

Sedangkan sistem hukum Islam merupakan hukum yang berlaku di Indonesia jauh sebelum kedatangan kolonialisme bangsa Barat. Hukum Islam berlaku dan menyebar di Indonesia seiring dengan penyebaran agama Islam. Sejak zaman VOC, Belanda juga sudah mengakui eksistensi hukum Islam di Indonesia. Namun ada pergesekan dengan hukum penduduk pribumi, yang pada akhirnya memunculkan beberapa teori, antara lain; (1) Teori *Receptio in Complexu*, (2) Teori *Receptie*, (3) Teori *Receptie Exit*, (4) Teori *Receptio A Contrario* dan . (5) Teori *Eksistensi.*

politik yang berbasis kepada berbagai kelompok sosial budaya. Ketika *elite* politik Islam memiliki daya tawar yang kuat dalam interaksi politik itu, maka peluang bagi pengembangan hukum Islam untuk ditransformasikan semakin besar.

Di era Orde Baru (1973-1988) politik hukum pengembangan hukum nasional, diarahkan bagi kodifikasi dan unifikasi hukum sesuai kepentingan masyarakat. Bentuk hukum tertulis tertentu dikodifikasikan dan diunifikasikan. Demikian halnya bagi orang Islam, unifikasi hukum Islam memperoleh pengakuan dalam sistem hukum nasional.[113]

Transformasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan (*Takhrij al-Ahkâm fî al-Nash al-Qânun*) merupakan produk interaksi antar elite politik Islam (para ulama, tokoh ormas, pejabat agama dan cendekiawan muslim) dengan elite kekuasaan (*the rulling elite*) yakni kalangan politisi dan pejabat negara. Sebagai contoh, diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, peranan elite Islam cukup dominan dalam melakukan pendekatan dengan kalangan elite di tingkat legislatif, sehingga Rancangan Undang-undang Perkawinan Nomor1 Tahun 1974 dapat dikodifikasikan. Adapun prosedur pengambilan keputusan politik di tingkat legislatif dan eksekutif dalam hal legislasi hukum Islam (*legal drafting*) mengacu kepada politik hukum yang dianut oleh badan kekuasaan negara secara kolektif. Suatu undang-undang dapat ditetapkan sebagai peraturan tertulis yang dikodifikasikan apabila telah melalui proses politik pada badan kekuasaan negara yaitu, legislatif dan eksekutif, serta memenuhi persyaratan dan rancangan perundang-undangan yang layak.

Pendekatan konsepsional prosedur legislasi hukum Islam sebagaimana dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi[114] adalah bahwa pemerintah dan DPR memegang kekuasaan di dalam pembentukan undang-undang. Disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan

113 Teuku Mohammad Radhie. "Politik dan Pembaharuan Hukum", dalam *Prisma* No. 6 tahun II (Jakarta: LP3ES, 1973), hlm. 4.

114 A. Hamid S. Attamimi. "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemenntah Negara: Suatu Anaiisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waku Pelita 1-Pelita IV*", Disertasi Doktor Universitas donesia (Jakarta: UI, 1990), hlm. 120-135

Rakyat. Sedangkan dalam penjelasan mengenai pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa, kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislatif power* dalam negara.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka DPR memberi persetujuan kepada tiap-tiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini senada dengan penjelasan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, kendati DPR tidak harus selalu meyatakan setuju terhadap semua rancangan undang-undang dari pemerintah. Keberadaan DPR sesungguhnya harus memberikan suatu *consent* atau kesepakatan dalam arti menerima atau menolak rancangan undang-undang.

Lahirnya Orde Baru yang didukung oleh kalangan pelajar dan mahasiswa yang tergabung dalam Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) dan Kesatuan Aksi Pemuda dan Pelajar Indonesia (KAPPI) yang para anggotanya mayoritas beragama Islam. Dapat dikatakan, mereka menjadi ujung tombak runtuhnya pemerintahan Orde Lama. Pada awal Orde Baru banyak dilakukan perubahan terhadap kecenderungan birokrasi yang tidak bertanggungjawab yang warisan Orde Lama. Dengan memakai format politik yang berporos pada eratnya hubungan militer dan teknokrat untuk tujuan melaksanakan pembangunan dan mewujudkan pemerintah yang stabil dan kuat. Kekuatan militer dan birokrasi merupakan mesin politik untuk menata kehidupan sosial dan politik masyarakat, sehingga Orde Baru melalui dua komponen tersebut menjadi kekuatan politik tunggal di Indonesia.[115]

Adapun format politik yang tercipta pada masa Orde Baru antara lain: *Pertama*, peranan birokrasi sangat kuat karena dijalankan oleh militer setelah ambruknya demokrasi terpimpin, sehingga ia menjadi satu-satunya pemain utama di pentas politik nasional. *Kedua,* upaya membangun sebuah kekuatan organisasi sosial politik sebagai perpanjangan tangan ABRI dan pemerintah dalam wujud lahirnya Golkar sebagai mayoritas tunggal organisasi politik di masa Orde Baru. *Ketiga*, penjinakan radikalisme dalam politik melalui proses depolitisasi massa, seperti menerapkan konsep *floating mass* dan NKK/BKK di lingkungan pendidikan tinggi. *Keempat*, lebih menekankan pendekatan keamanan (*Security*

115 Lance Castle. *Birokrasi dan Masyarakat Indonesia*, (Surakarta: Hapsara, 1983), hlm. 27

Approach) dan pendekatan kesejahteraan (*Welfare Approuch*) dalam pembagunan sosial politik*; Kelima,* menggalang dukungan masyarakat melalui organisasi-organisasi sosial dan kemasyarakatan yang berbasis korporatis.

Persentuhan Islam dan politik pada masa Orde Baru sesungguhnya telah diawali sejak Orde Baru menerapkan kebijakan modernisasi, di mana stigma perkembangan pola pikir dan cara pandang bangsa Indonesia serta proses transformasi kultural dan perubahan sosial lebih banyak mengadopsi apa yang pernah terjadi di negara-negara Barat. Kiblat pembangunan di Indonesia yang sebelumnya mengarah ke Eropa Timur berbalik arah ke Eropa Barat dan Amerika. Banyak didapatkan kalangan cendekiawan dan kalangan intelektual mulai akrab dengan pemikiran-pemikiran Barat.

Sementara itu, bagi kalangan Islam modernisasi ibarat dilema karena dihadapkan kepada dua pilihan, yakni apabila mendukung modernisasi ala Orde Baru berarti sama saja mendukung Barat, sedangkan pada sisi lain, apabila menolak berarti umat Islam akan kehilangan kesempatan untuk berperan aktif dalam program pembangunan nasional.[116] Sikap pro-kontra di kalangan mayoritas umat Islam dalam menanggapi modernisasi melahirkan tiga pola berikut: Pertama, pola apologi, yakni suatu bentuk sikap penolakan kalangan Islam terhadap segala nilai-nilai yang berakar pada wacana modernisasi. Bahkan pola pertama ini berasumsi bahwa modernisasi identik dengan westernisasi dan sekularisasi; Kedua, pola adaptif, yakni suatu bentuk sikap menerima sebagian nilai-nilai modernisasi yang tidak bertentangan dengan ajaran Islam; Ketiga, pola kreatif, yakni suatu bentuk sikap dialogis yang lebih mengutamakan pendekatan intelektual dalam menanggapi modernisasi. Dari ketiga pola tersebut, tampaknya pola ketiga menjadi lebih dominan karena pendekatan intelektual yang dikembangkan oleh kalangan modernis dipandang lebih representatif untuk membangun tatanan Islam modern di Indonesia. Hal ini terjadi sebagai antitesa dari kalangan Islam konservatif yang lebih mengarah kepada upaya ideologisasi dan depolitisasi Islam secara formal yang mengakibatkan lahirnnya ketegangan dengan rezim Orde Baru.

116 M. Dawam Rahardjo. *Intelektual, Intelegensia dan Perilaku Politik Bangsa*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 381-382.

Pola pertautan politik yang serba provokatif dianggap bukan jalan terbaik bagi islamisasi di Indonesia, mengingat penduduk Indonesia tidak seluruhnya umat Islam yang dapat disatukan dalam bingkai sistem politik ke-ormas-an. Pada gilirannya, lahirlah gagasan Islam kultural sebagai jalan tengah bagi umat Islam untuk tetap memainkan perannya dalam pentas politik nasional Paling tidak, kebenaran akan pendekatan ini mulai membuahkan hasil berupa terbukanya jalan bagi umat Islam menuju islamisasi politik Orde Baru di penghujung tahun 1970-an.[117]

Kebijakan-kebijakan politik Orde Baru yang menempatkan Islam dalam posisi marjinal di pentas politik nasional pada gilirannya telah melahirkan berbagai ketegangan antara Islam dan negara. Sejarah telah mencatat hahwa dinamika hubungan Islam dan negara pada masa Orde Baru mengalami pergeseran yang bersifat antagonistik, resiprokal kritis sampai akomodatif. Hubungan antagonistik (1966-1981) mencerminkan pola hubungan yang hegemonik antara Islam dengan pemerintah Orde Baru. Keadaan negara yang kuat memainkan pengaruh ideologi politik sampai ke tingkat masyarakat bawah, telah berlawanan dengan sikap reaktif kalangan Islam sehingga melahirkan konflik ideologi dan sekaligus menempatkan Islam sebagai oposisi.[118]

Kemudian pada tahap hubungan resiprokal kritis (1982- 1985) kaum santri berupaya merefleksikan kembali cara pandang mereka dan merubah dirinya untuk menampilkan sisi intelektualitas dalam percaturan politik Indonesia. Pada tahap ini pilihan-pilihan rasional-pragmatis telah melahirkan saling pengertian akan kepentingan Islam dan pemerintahan Orde Baru. Dalam kurun waktu 1982-1985 sebagian kalangan Islam mulai menerima asas tunggal dalam landasan ideologi negara serta ormas dan orpol. Sedangkan hubungan akomodatif (1985-2000) hubungan Islam dan negara terasa lebih harmonis di mana umat Islam telah masuk sebagai bagian dan sistem politik elit dan birokrasi. Pola hubungan akomodatif ini sangat terasa berupa tersalurkannya

117 M. Syafi'i Anwar. *Politik Akomodasi Negara dan Cendekiawan Muslim Orde Baru: Sebuah Retrospeksi dan Refleks*i, (Bandung: Mizan, 1995), hlm. 32-235; Lihat juga Fachry Ali dan Bachtiar Effendi. *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, (Bandung: Mizan, 1985), hIm. 108-110.

118 M. Syafi'i Anwar. *Politik Akomodasi Negara dan Cendekiawan Muslim Orde Baru: Sebuah Retrospeksi dan Refleksi*, hlm. 238-239.

aspirasi umat Islam untuk membangun tatanan sosial, politik, ekonomi dan budaya yang berakar pada nilai-nilai luhur agama (Islam) serta budaya bangsa yang dibingkai dalam falsafah integralistik Pancasila dan UUD 1945.[119]

Tersendat-sendatnya aspirasi umat Islam di dalam mendapatkan hak-hak perundang-undangan dan hukum tampak ketika dilegislasikannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang kemudian disusul dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Selanjutnya ditetapkan pula ketentuan tentang Wakaf dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977. Tidak berhenti sampai di situ, umat Islam di tingkat legislatif kembali mempersoalkan faham/aliran kepercayaan dalam UUD 1945 sebagai agama resmi yang diakui negara. Dan yang paling krusial adalah kehendak umat Islam untuk dilegislasikannya Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama (RUUPA) bagi penyelenggaraan peradilan Islam di Indonesia.[120]

Pada pola hubungan resiprokal kritis, umat Islam menyadari perlunya strategi untuk menempuh jalur struktural-birokrat pada sistem kenegaraan. Pada tahapan ini, kalangan cendekiawan dan politisi Islam harus berani bersentuhan langsung dengan pemerintahan Orde Baru. Melalui pendekatan struktural-fungsional, umat Islam relatif mengalami kemajuan pesat berupa masuknya kalangan Islam dalam segala sistem pemerintahan sipil mulai dari pusat hingga daerah, dan sekaligus memperkokoh kekuasaan Orde Baru dalam bingkai akumulasi sipil Islam dan militer.

Pada pola akomodatif, sebagai antitesa dan pola hubungan sebelumnya, Islam hampir menguasai seluruh sendi-sendi pemerintahan dan negara. Tercatat realitas sosial politik umat Islam demikian penting memainkan peranannya di pentas nasional. Kehadiran ICMI, 8 Desember 1990, diyakini sebagai tonggak baru menguatnya islamisasi politik di Indonesia, dan semakin tampak ketika diakomodirnya kepentingan syari'at Islam melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, sekaligus menempatkan Peradilan Agama sebagai lembaga peradilan negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor14 Tahun 1970 tentang Pokok Pokok Kekuasaan Kehakiman, disusul

119 Ahmad Sukarja. *Keberiakuan Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* dalam Cik Hasan Bisri (ed.) Bunga Rampai Peradilan Islam I, (Bandung: Ulul Albab Press, 1997), hlm. 24-25

120 Lihat M. Syafi'i Anwar. *Pemikiran dan Aksi*, hlm. 241.

dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (pengganti Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992), Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999, tentang Pengelolaan Zakat, Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam. Artikulasi dan partisipasi politik kalangan umat Islam demikian tampak mulai dari pendekatan konflik, pendekatan resiprokal kritis sampai pendekatan akomodatif. Maka dapat diasumsikan untuk menjadikan Islam sebagai kekuatan politik hanya dapat ditempuh dengan dua cara yakni secara *represif* (konflik) dan *akomodatif* (struktural-fungsional). Paling tidak ini merupakan sebuah gambaran terhadap model paradigma hubungan antara Islam dan negara di Indonesia.

Gagasan transformasi hukum Islam di Indonesia, dapat dilihat dan segi ilmu negara. Dijelaskan bahwa bagi negara yang menganut teori kedaulatan rakyat, maka rakyatlah yang menjadi kebijakan politik tertinggi. Demikian pula negara yang berdasar atas kedaulatan Tuhan, maka kedaulatan negara/ kekuasaan (*rechtstaat*) dan negara yang berdasar atas hukum (*machtstaat*), sangat tergantung kepada gaya politik hukum kekuasaan negara itu sendiri.[121]

Rousseau, misalnya dalam teori kedaulatan rakyatnya mengatakan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dan para warga negaranya. Pendapat Rousseau tersebut mempunyai pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuatnya adalah rakyat itu sendiri. Atas dasar itu, Rousseau berpendapat bahwa suatu undang-undang itu harus dibentuk oleh kehendak umum (*volunte generale*), di mana seluruh rakyat secara langsung megambil bagian dalam proses pembentukan undang-undang itu.[122] Dalam konteks kenegaraan di Indonesia, kehendak rakyat secara umum diimplementasikan menjadi sebuah lembaga tinggi negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Jadi, munculnya pemahaman tertulis bahwa eksekutif membuat sebuah rancangan undang-undang sebelum ditetapkan bagi pemberlakuannya, terlebih dahulu harus disetujui DPR.

121 Lihat M. Syafi'i Anwar. *Pemikiran dan Aksi*, hlm. 241.
122 Soehino. *llmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 156-160

Ketika Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, sebelumnya telah terjadi silang pendapat perihal ideologi yang hendak dianut oleh Negara Indonesia. Gagasan Soepomo tentang falsafah negara integralistik dalam sidang BPUPKI tanggal 13 Mei 1945 telah membuka wacana pluralisme masyarakat Indonesia untuk memilih salah satu di antara tiga faham yang ia ajukan, yaitu; (1) Faham Individualisme: 2) Faham Kolektifisme; dan (3) Faham Integralistik.[123] Dalam sejarah Indonesia, para politisi menghendaki faham integralistik sebagai ideologi negara dan Pancasila dan UUD 1945 kemudian disepakati sebagai landasan idiil dan landasan struktural Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implikasiya secara hukum setiap bentuk perundang-undangan diharuskan lebih inklusif dan harus mengakomodasikan kepentingan umum masyarakat Indonesia. Inilah yang pada gilirannya akan melahirkan konflik ideologis antara Islam dan negara.

Undang-undang dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi, di dalamnya telah dapat dicantumkan adanya sanksi dan sekaligus dapat langsung berlaku dan mengikat masyarakat secara umum. Istilah undang-undang dalam anti formil dan materil merupakan terjemahan dan *wet in formelezin* dan *wet in materielezin* yang dikenal Belanda. Di Belanda undang-undang dalam anti formil (*wet in formelezin*) merupakan keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama (*gejamenlijk*) terlepas apakah isinya peraturan (*regeling*) atau penetapan *(beschikking*). Ini dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedangkan undang-undang dalam arti materil (*wet in materielezin*) adalah setiap keputusan yang mengikat umum (*algemeen verbidende voorschnften*), baik yang dibuat oleh lembaga tinggi *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama, maupun oleh lembaga-lembaga lain yang lebih rendah seperti *Regering Kroon, Minister, Provinde* dan *Garneente* yang masing-masing membentuk *Algemene Maatre gel van Bestuur, Ministeriele Verordening, Pro vinciale Wetten, Gemeeteljkewetten,* serta peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum (*Aloemeeri Verbiridende Voorschnfteri*).[124]

123 Moh. Yamin. *Naskah Persiapan UUD 1945,* jilid I (Jakarta: Reproduksi Setneg. t.t.), hlm. 26-28; Lihat pula dalam tulisan sejenis tentang Naskah Persiapan UUD 1945 jilid I, cet ke2 (Jakarta: Prapanca, 1971), hlm. 113 dan A. Hamid S. Attamimi. hlm. 82-83.

124 Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 93-95. Lihat juga A. Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik*

Jika pengertian *wet* diidentikan dengan Presiden dan DPR, baik secara formil maupun materil kurang tepat. Di Indonesia hanya dikenal istilah undang-undang saja yang diidentikan dengan *wet*. Dengan kata lain, undang-undang di Indonesia yang ditetapkan oleh presiden dan atas persetujuan DPR disebut setara muatan hukumnva baik secara formil maupun materil dan berlaku umum.

Hubungannya dengan undang-undang pokok tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia. Berdasarkan kepada UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Pasal 5 ayat (1) telah menggariskan bahwa semua undang-undang di Indonesia adalah undang-undang pokok yang kedudukannya setara, dan berada di bawah hierarki norma hukum dan konstitusi UUD 1945. Atas dasar itu, maka dapat dipahami bahwa Undang-undang Dasar (UUD) jelas berbeda dengan undang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam sistem hukum Indonesia yang diatur dalam ketetapan MPR No.XX/MPRS/ 1966 sebagai berikut: UUD 1945, Tap MPR, UU, Perpu, PP, Kepres, Kepmen, Perda Tk. I, Perda Tk. II, dan seterusnya.[125]

Di samping itu, berbagai jenis peraturan perundang-undangan di negara Indonesia dalam suatu tata susunan hierarki mengakibatkan pula adanya perbedaan fungsi maupun materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Secara umum fungsi dari undang-undang adalah: Pertama, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut tentang ketentuan dalam UUD 1945 secara tegas; Kedua, pengaturan lebih lanjut secara umum mengenai penjelasan dalam batang tubuh UUD 1945; Ketiga, pengaturan lebih lanjut mengenai Tap MPR; dan keempat, pengaturan di bidang materi konstitusi.[126] Sedangkan materi muatan undang-undang telah diperkenalkan oleh A. Hamid Attamimi dengan istilah "*het eigenaarding orderwerp der wet"* yang juga digunakan oleh Thorbecke dalam "antekening op de Grondwet" yang terjemahannya sebagai berikut:

Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV. Disertasi Doktor Universitas Indonesia (Jakarta: UI, 1990),hlm. 211.

125 Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pemben-tukannya*, hlm. 93-95; A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia*, hlm. 211.

126 *Ibid*,hlm. 99.

Grondwet meminjam pemahaman tentang *wet* hanyalah dan orang/badan hukum yang membentuknya. Grondwet telah membiarkan pertanyaan terbuka mengenai apa yang di negara harus ditetapkan dengan *wet* dan apa yang boleh ditetapkan dengan cara lain. Sebagaimana halnya dengan grondwet-grondwet lainnya, Grondwet (inipun) berdiam diri (untuk) merumuskan materi muatan yang khas bagi *wet* (*het eigenaarding orderwerp der wet*).

Apabila pendapat Thorbecke ini dipersamakan dengan UUD 1945, pandangan ini ada benarnya, karena UUD 1945 ditentukan mengenai siapa yang berhak membentuk undang-undang. Dalam pasal 5 ayat (1), yang menentukan adalah presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, dan materi muatan undang-undang sama sekali tidak disebutkan. Kendati demikian, para ahli hukum menyebutkan bahwa materi muatan undang-undang tidak dapat ditentukan ruang lingkup materinya mengingat semua undang-undang adalah perwujudan aspirasi rakyat (kedaulatan rakyat). Atas dasar itu, sesungguhnya semua materi muatan dapat menjadi undang-undang, kecuali jika undang-undang tidak berkenan mangatur atau menetapkannva.

Bila diteliti lebih seksama kekhasan undang-undang dan peraturan lainnya adalah: undang-undang dibentuk dan ditetapkan oleh presiden dengan persetujuan DPR. Jadi. muatan materi hukum undang-undang akan menjadi pedoman bagi peraturan-peraturan lain di bawahnya. Adapun pedoman untuk mengetahui materi muatan undang-undang dapat ditentukan melalui tiga pedoman, yaitu: *Pertama*, dari ketentuan dalam Batang Tuhuh UUD 1945 terdapat sekitar 18 masalah (18 pasal) tentang hak-hak asasi manusia, pembagian kekuasaan negara, dan penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara; *Kedua*, Berdasar wawasan negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) yang dimulai dan kekuasaan absolut negara (*polizeistacit*), terus pembentukan negara berdasar atas hukum yang sempit/liberal (*rechtstaat* sempit/liberal), berdasar atas hukum formal (*rechtstaat* formal), dan negara berdasar atas hukum material/sosial yang modern (*rechtstaat material* sosial); dan *Ketiga*, berdasar pada wawasan pemerintahan sistem konsitusional, di mana penyelenggaraan kekuasaan negara dan hukum serta yang lainnya harus mengacu pada norma

dasar (*ground norm*) dan Undang-undang Dasar. Dengan kata lain, yang dimaksud adalah Pancasila dan UUD 1945.

Dari rumusan-rumusan tersebut, dapat diambil gambaran konseptual bahwa kodifikasi hukum Islam menjadi sebuah undang-undang (*takhrij al-ahkam fi al-nash al-taqnin*) diharuskan mengikuti prosedur konstitusional dan sejalan dengan norma hukum serta cita hukum di Indonesia. Kodifikasi dan unifikasi hukum Islam serta penyusunan rancangan perundang-undangan yang baru diarahkan untuk terjaminnya kepastian hukum (*law enforcement*) di masyarakat.

Terhitung sejak tahun 1970-an sampai sekarang arah dinamika hukum Islam dan proses transformasi hukum Islam telah berjalan sinergis searah dengan dinamika politik di Indonesia. Tiga fase hubungan antara Islam dan negara pada masa Orde Baru yakni fase *antagonistik* yang bernuansa konflik, fase *resiprokal* kritis yang bernuansa strukturalisasi Islam, dan fase *akomodatif* yang bernuansa harmonisasi Islam dan negara, telah membuka kemungkinan pembentukan peraturan perundangan yang bernuansa hukum Islam.

Konsepsi negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) memiliki muatan ciri-ciri berikut; 1). Prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia; 2). Prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan; 3). Pemerintah berdasar undang-undang; 4). Prinsip Keadilan; 5). Prinsip kesejahteraan rakyat.[127]

Berkenaan dengan itu, maka konsep pengembangan hukum Islam yang secara kuantitatif begitu mempengaruhi tatanan sosial-budaya, politik dan hukum dalam masyarakat. Kemudian diubah arahnya yakni secara kualifatif diakomodasikan dalam berbagai perangkat aturan dan perundang-undangan yang dilegislasikan oleh lembaga pemerintah dan negara. Konkretisasi dari pandangan ini selanjutnya disebut sebagai usaha transformasi (*taqnin*) hukum Islam ke dalam bentuk perundang-undangan.

Di antara produk undang-undang dan peraturan yang bernuansa hukum Islam, umumnya memiliki tiga bentuk: Pertama, hukum Islam yang secara formil maupun material menggunakan corak dan pendekatan keislaman;

127 Untuk menemukan konsepsi negara berdasar hukum dapat dilihat dalam naskah Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4. pintu lebar bagi islamisasi pranata sosial, budaya, politik dan hukum Islam di Indonesia

Kedua, hukum Islam dalam proses taqnin diwujudkan sebagai sumber-sumber materi muatan hukum, di mana asas-asas dan pninsipnya menjiwai setiap produk peraturan dan perundang-undangan; Ketiga, hukum Islam yang secara formil dan material ditransformasikan secara *persuasive source* dan *authority source*.

Sampai saat ini, kedudukan hukum Islam dalam sistem hukum di Indonesia semakin memperoleh pengakuan yuridis. Pengakuan berlakunya hukum Islam dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan yang berimplikasi kepada adanya pranata-pranata sosial, budaya, politik dan hukum. Salah satunya adalah diundangkannya Undang Undang No. 23/2011 tentang Pengelolaaan Zakat.

Abdul Ghani Abdullah, mengemukakan bahwa berlakunya hukum Islam di Indonesia telah mendapat tempat konstitusional yang berdasar pada tiga alasan, yaitu: Pertama, alasan filosofis, ajaran Islam rnerupakan pandangan hidup, cita moral dan cita hukum mayoritas muslim di Indonesia, dan ini mempunyai peran penting bagi terciptanya norma fundamental negara Pancasila); Kedua, alasan sosiologis. Perkembangan sejarah masyarakat Islam Indonesia menunjukan bahwa cita hukum dan kesadaran hukum. Ketiga, bersendikan ajaran Islam memiliki tingkat aktualitas yang berkesiambungan; dan alasan yuridis yang tertuang dalam Pasal 24, 25 dan 29 UUD 1945 memberi tempat bagi keberlakuan hukum Islam secara yuridis formal.

Implementasi dan tiga alasan di atas, sebagai contoh adalah ditetapkannya UUPA No.7/1989 dengan peraturan dan perundang-undangan lainnya, seperti UU No.2/1946 Jo, UU No.32/1954, UU Darurat No.1/1951, UU Pokok Agraria No.5/1960, UU No.14/1970, UU No.1/1974, UU No.14/1985, Perpu NoI/SD 1946 dan No.5/SD 1946, PP. No.10/1947 Jo. PP. No.19/1947, PP. No.9/1975, PP. No.28/1977, PP. No.10/1983 Jo, PP. No.45/1990 dan PP. No. 33/1994. Penataan Peradilan Agama terkait pula dengan UU No.2/1986 tentang Peradilan Umum, UU No.5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan UU No.7/1989 tantang peradi1an Agama.[128]

128 Abdul Ghani Abdullah. *Peradilan Agama Pasca UU No.7/1989 dan Perkembangan Studi Hukum Islam di Indonesia* dalam Mimbar Hukum No. 1 tahun V (Jakarta: al-Hikmah & Ditbinpera Islam Depag RI, 4 , hIm. 94-106.

Dalam tahap berikutnya terdapat beberapa produk peraturan perundang-undangan yang secara formil maupun material tegas memiliki muatan yuridis hukum Islam, antara lain:

1. UU RI No. 11974/ tentang Hukum Perkawinan;
2. UU RI No. 7/ 1989 tentang Peradilan Agama (Kini UU No. 3 tahun 2006;
3. UU RI No. 71992/ tentang Perbankan yang membolehkan menggunakan prinsip bagi hasil;
4. UU RI No.101998/ tentang perubahan atas Undang-undang No.7 tahun 1989 tentang Perbankan yang membolehkan menggunakan Prinsip Syariah;
5. UU RI No. 171999/ tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
6. UU RI No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat;
7. UU RI No. 441999/ tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus Nangroe Aceh Darussalam;
8. UU Politik Tahun 1999 yang mengatur ketentuan partai Islam;
9. UU RI No. 16 tahun 2001 tentang Yayasan;
10. UU RI No 41 tahun 2004 tentang Wakaf;
11. UU RI No 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang No.7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama;
12. UU RI No 19 tahun 2008 tentang Surat Berharga Syari'ah Negara;
13. UU RI No 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syari'ah;
14. UU RI No.23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Perubahan atas Undang-undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Di samping tingkatannya yang berupa Undang-undang, juga terdapat peraturan-peraturan lain yang berada di bawah Undang-undang, antara lain:

1. PP No.91975/ tentang Petunjuk Pelaksanaan UU Hukum Perkawinan;
2. PP No.281977/ tentang Perwakafan Tanah Milik;
3. PP No.721992/ tentang Penyelenggaraan Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil;
4. Inpres No.1/ 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam;

5. Inpres No.42000/ tentang Penanganan Masalah Otonomi Khusus di NAD.

Sejalan dengan perubahan iklim politik dan demokratisasi di awal tahun 1980-an sampai sekarang, tampak isyarat positif bagi kemajuan pengernbangan hukum Islam dalam seluruh dimensi kehidupan masyarakat. Pendekatan struktural dan harmoni dalam proses islamisasi pranata sosial, budaya, politik, ekonomi dan hukum, semakin membuka pintu lebar-lebar bagi upaya transformasi hukum Islam dalam sistem hukum nasional. Tinggal bagaimana posisi politik umat Islam tidak redup dan kehilangan arah, agar ia tetap eksis dan memainkan peran lebih besar dalam membesarkan dan kemajukan Indonesia baru yang adil dan sejahtera.

Kehadiran ICMI pada awal tahun 1990-an sesungguhnya merupakan realitas sosial dan politik yang tidak dapat dihindari. Di mana peran besar yang ditampilkan oleh elite politik Islam di lingkungan birokrasi, serta peran tokoh-tokoh Islam yang aktif dalam berbagai organisasi kemasyarakatan Islam, dipandang sangat penting terutama dalam merespon kehendak umat Islam secara kolektif. Dengan kata lain, adanya berbagai produk perundang-undangan dan peraturan berdasarkan hukum Islam, bukan perkara yang mudah, seperti membalikkan kedua telapak tangan, tetapi semua itu telah dilakukan melalui proses politik dalam rentang sejarah yang cukup lama.

Hukum adalah produk politik, oleh karena itu ketika membahas politik hukum cenderung mendiskripsikan pengaruh politik terhadap hukum atau pengaruh sistem politik terhadap pembangunan hukum. Bellfroid mendefinisikan *rechtpolitiek,* yaitu proses pembentukan *ius contitutum* (hukum positif) dari *ius contituendum* (hukum yang akan dan harus ditetapkan) untuk memenuhi kebutuhan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Politik hukum terkadang juga dikaitkan dengan kebijakan publik (*public policy*) yang menurut Thomas Dye yaitu: "*whatever the government choose to do or not to do*". Politik hukum juga didefinisikan sebagai pembangunan hukum.[129]

129 Sri Wahyuni, P*olitik Hukum Islam di Indonesia (Studi terhadap Legislasi Kompilasi Hukum Islam*), Jurnal Mimbar Hukum No. 59 Th. XIV, al-Hikmah, 2003, hlm. 74.

Hal lain adalah mengenai sistem hukum. Sistem hukum bukan sekedar kumpulan peraturan-peraturan saja namun peraturan-peraturan itu dapat diterima sebagai sah apabila dikeluarkan dari sumber-sumber yang sama, seperti peraturan hukum, yurisprudensi, dan kebiasaan. Friedman,[130] suatu sistem hukum terdiri dari : *Pertama,* struktur atau kelembagaan sebagai kerangka dasar dari sistem hukum itu sendiri. *Kedua*, substansi hukum yang terdiri dari aturan-aturan yang bersifat materiil maupun formil, dan *ketiga,* budaya hukum yakni nilai-nilai atau pandangan masyarakat termasuk perilaku aparat dalam sistem hukum itu sendiri.

Pembangunan sistem hukum yang dilakukan di Indonesia masih dominan secara substansi saja, struktur dan budayanya masih kurang mendapatkan perhatian. Indonesia belum memiliki sistem hukum nasional yang representatif. Untuk dapat mewujudkan sistem hukum nasional yang berlandaskan keadilan maka perlu dikembangkan budaya hukum di lapisan mayarakat. Kemudian mengakui dan menghormati hukum adat dan hukum agama serta memperbaharui undang-undang warisan Kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif.

Perilaku aparat penegak hukum juga perlu diperbaiki sehingga tidak hanya hukumnya saja yang baik tapi dalam implementasinya pun dapat berjalan dengan baik karena dukungan aparat penegak hukum yang baik pula.[131] Hal-hal tersebut perlu mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya pula oleh pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan, bahwa zakat dalam bentuk peraturan perundang-undangan Indonesia, sesungguhnya realitas sosial dan politik yang tidak bisa dihindarkan sejak Indonesia di bawah kekuasaan Kerajaan-kerajaan Islam sampai dengan Pemerintahan Presiden Susilo

130 Lawrence M. Friedman. *American Law An Introduction*, (t.tp. Second Edition, 1998), hlm. 11.

131 Soerjono Soekanto dan Musthafa Abdullah. " faktor-faktor yang mempengaruhi tegaknya dan berfungsinya hukum adalah: 1). Kaedah hukum/peraturan hukum itu sendiri; 2). Petugas/penegak hukum; 3). Fasilitas yang mendukung pelaksanaan/penegakkan hukum ; dan 4). Masyarakat/warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan/hukum. Lihat *Soejono* Soekanto *dan Mustafa* Abdullah*, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 9 dan 13. Sedangkan dalam sumber lain dikemukakan bahwa faktor-faktor yang berpengaruh dalam penegakkan hukum adalah: 1). Faktor undang-undang; 2). Faktor penegak hukum; 3). Faktor sarana/fasilitas; 4). Faktor masyarakat; dan 5). Faktor kebudayaam. Lihat Soerjono Soekanto. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1983), hlm. 3-53.

Bambang Yudoyono. Namun peraturan perundang-undangan tersebut, belum menempatkan zakat sebagai kewajiban yang bersifat *qada'i* (negara), yang memiliki kekuatan tetap. Selain itu, penulis juga merumuskan bahwa secara yuridis-normatif peraturan perundang-undangan tentang zakat, terbukti masih memiliki banyak kelemahan. Atas dasar itu, salah satu sumbangan penting penelitian ini adalah penulis merekomendasikan kepada pemerintah untuk melakukan pengembangan sistem hukum zakat, melalui pengembangan struktur hukum, substansi hukum maupun budaya hukumnya.

D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi belum Berfungsinya Pengelolaan Zakat dalam Mendistribusikan Pendapatan dan Mensejahterakan Fakir-Miskin di Indonesia.

Dalam uraian pada bab sebelumnya dijelaskan bahwa zakat disamping sebagai ibadah *mahdah fardhiyah*, juga ibadah *muamalah ijtima'iyah* yang memiliki dimensi ekonomi, hukum, sosial dan politik umat Islam.[132] Maka zakat dilaksanakan tidak saja berdasarkan pada "keredoan" seorang selaku muslim, tetapi ia juga dilaksanakan berdasarkan pada suatu keputusan hukum dari badan yang mempunyai otoritas secara hukum yang kuat. Artinya zakat dilaksanakan dengan menggunakan kekuasaan negara. Campur tangan penguasa dalam menangani masalah zakat memperlihatkan bahwa zakat ditempatkan bukan hanya dalam konteks individual sebagai sebuah bentuk ibadah *karitatif,* tapi sudah menjadi persoalan komunal. Karenanya, pelaksanaan zakat tidak boleh sekedar mengandalkan kesadaran personal, tetapi harus mengandung campur tangan penguasa.

Teori tanggung jawab negara (*mas'uliyyah al-daulah*) yang diperkenalkan dan dikembangkan oleh Muhammad Baqr al-Sadr (1936-1980 M.). dikatakan bahwa hukum Islam menugaskan negara untuk menjamin kebutuhan seluruh individu. Teori ini memiliki tiga konsep dasar, yaitu (1) konsep jaminan

132 Abu Yusuf. *Kitab al-Kharaj*, (Beirut Libanon: Dar al-Ma'rifah, t.t.), hlm. 76. Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, (Beirut Libanon, Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1986), hlm. 23.

sosial (*al-dhaman al-ijtima'i*), (2) konsep keseimbangan sosial (*al-tawajun al-ijtima'i*), dan (3) konsep intervensi negara (*al-tadakhul al-daulah*).[133]

Sementara dalam teori keadilan sosial yang diperkenalkan Jhon Rawls**,** bahwa keadilan sosial mengandung makna, setiap perbedaan sosial dan ekonomi harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Menurutnya pula, mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai kesejahteraan, maka mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.[134]

Senada dengan teori tanggung jawab negara yang dikembangkan oleh Muhammad Baqr al-Sadr, adalah teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).[135] Ciri utama dari teori ini adalah adanya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warga negaranya, dalam kaitannya dengan organisasi negara, untuk mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan, maka setiap negara memerlukan suatu konstitusi. Konstitusi dalam kenyataannya lengkap mengatur hubungan antar lembaga negara, dan dengan warga negara serta menyatakan diri sebagai negara hukum.

Untuk itu, partisipasi rakyat dalam berbagai fungsi kehidupan bernegara adalah merupakan salah satu sarana untuk mencapai penegakkan hukum (*Rule of Law*) tersebut atau lebih dikenal dengan sistem demokratis. Dengan kata lain, negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi.

H.D.Van Wijk/Willem Konijnenbelt, prinsip-prinsip *Rechtstaat* atau Negara hukum, sebagai berikut: *pertama*, pemerintahan berdasarkan undang-undang, pemerintah hanya memiliki kewenangan yang secara tegas diberikan oleh undang-undang dasar dan undang-undang lainnya; *kedua*, hak-hak asasi, harus dihormati oleh pemerintah; *ketiga*, pembagian kekuasaan, kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada suatu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi dan dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan; keempat, pengawasan lembaga kehakiman, pelaksanaan

133 Muhammad Baqr al-Sadr. *Iqtishaduna*, (Iran, Muassasah Dar al-Kitab al-Islami, tt) hlm. 697.
134 Jhon Rawls. *A History of Justice*, (London, Oxford University press, 1973), hlm. 27
135 http://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesejahteraan, diakses tgl 20-05-2014 jam 20.46

kekuasaan pemerintah harus dapat diajukan dan dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka.[136]

Sementara konsep Negara hukum (*Rule Of Law*) dari A.V. Dicey yang lahir dalam naungan sistem *Anglosaxon*, adalah sebagai berikut :

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.[137]

Selain itu menurut B. Arif Sidharta, negara hukum adalah negara yang berintikan unsur-unsur dan asas-asas dasar sebagai berikut: *Pertama*, pengakuan, penghormatan dan perlindungan kepribadian umat manusia (identitas) yang mengimplementasikan asas pengakuan dan perlindungan martabat dan kebebasan manusia, yang merupakan asas fundamental negara hukum. Kebebasan disini mencakup kebebasan individu, kebebasan kelompok, kebebasan masyarakat etnis, dan kebebasan masyarakat nasional. Kebebasan dan kemungkinan pelaksanaan faktualnya tidak tanpa batas, melainkan ditentukan dan dibatasi faktor kesejahtraan, keadaan factual eksternal, pandangan kefilsafatan dan keagamaan, nilai-nilai serta penetapan asas-asas dan kaidah lainnya.

Kedua, asas kepastian hukum yang mengimplementasikan para warga masyarakat harus bebas dari tindakan pemerintah dan pejabatnya yang tidak dapat diprediksi dan tindakan sewenang-wenang. Dalam arti semua tindakan pemerintah harus bertumpu kepada aturan yang tertuang di dalam hukum positif. *Ketiga*, asas persamaan (*similia similibus*). Pemerintah dan para pejabatnya harus memberikan perlakuan sama kepada semua orang, dan undang-undang juga berlaku sama untuk semua orang. *Keempat*, asas

136 http://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesejahteraan diakses tgl 20-05-2014 jam 20.46
137 http://tifiacerdikia.wordpress.com/lecture/lecture-5//konsep-negara-hukum/ diakses tgl 20-05-2014 jam 21.00

demokrasi. Asas ini berkenaan dengan cara pengambilan keputusan, di mana setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi putusan dan tindakan pemerintah.

Kelima, asas pemerintah dan para pejabatnya mengemban fungsi melayani masyarakat. Asas ini menjabarkan kedalam seperangkat asas umum pemerintahan yang layak (*algemeene beginselen van behoorlijk bestuur*). Syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi harus terjamin dan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.[138]

Merujuk pada kerangka teori-teori di atas, seyogyanya pengelolaan zakat oleh negara dapat menjalankan fungsi fungsi-fungsi zakat[139] Begitupun dalam pengelolaan zakat oleh BAZNAS, dapat tercapai. Namun, pengelolaan zakat oleh negara sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang telah diamandemen oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan telah dilengkapi Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) belum bisa memecahkan masalah umat Islam Indonesia untuk keluar dari persoalan kemiskinan dan terdistribusinya harta kekayaan.

---

138 Dicey, A.V. 2007. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi* (terj). (Bandung: Penerbit Nusamedia.), hlm. 59-60

139 zakat memiliki fungsi antara lain : (1). Sebagai perwujudan iman kepada Allah swt., mensyukuri nikmat-Nya, menumbuhkan akhlak mulia dengan memiliki rasa kepedulian yang tinggi, menghilangkan sifat kikir dan rakus, menumbuhkan ketenangan hidup sekaligus mengembangkan dan mensucikan harta yang dimiliki, (2). Karena zakat merupakan hak bagi mustahik, maka berfungsi untuk menolong, membantu, dan membina mereka, terutama golongan fakir miskin kearah kehidupan yang lebih baik dan lebih sejahtera. Pada akhirnya, mereka dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dengan layak, dapat beribadah kepada Allah, terhindar dari bahaya kekufuran, sekaligus menghilangkan sifat iri, dengki dan hasad yang mungkin timbul dari kalangan mereka ketika melihat golongan kaya yang berkecukupan hidupnya, (3). Sebagai pilar jama'i antara kelompok aghniya yang berkecukupan hidupnya, dengan para mujtahid yang waktunya sepenuhnya untuk berjuang di jalan Allah, sehingga tidak memiliki waktu yang cukup untuk berusaha bagi kepentingan nafkah diri dan keluarga, (4). Sebagai salah satu sumber dana bagi pembangunan sarana maupun prasarana yang harus dimiliki umat Islam, seperti sarana pendidikan, kesehatan, maupun sosial ekonomi dan terlebih lagi bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia, (5). Untuk memasyarakatkan etika bisnis yang benar, karena zakat tidak akan diterima dari harta yang didapatkan dengan cara yang bathil. Zakat mendorong pula umat Islam untuk menjadi muzakki yang sejahtera hidupnya dan (6). Zakat merupakan salah satu instrumen pemerataan pendapatan. Dengan zakat yang dikelola dengan baik dimungkinkan membangun pertumbuhan ekonomi sekaligus pemerataan pendapatan(economic growth equity). Didin Hafidhuddin. *Agar Harta Berkah dan Bertambah*, (Jakarta, Gema Insani, 2007) Cet. Ke. 1, hlm. 70-71.

Setidaknya ada beberapa faktor, dimana pengelolaan zakat belum bisa dijadikan sebagai alat untuk mensejahterakan fakir-miskin:

Pertama, faktor yuridis. Yang dimaksud dengan faktor yuridis disini adalah, bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat hasil amandemen atas Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 yang menjadi payung hukum dalam pengelolaan zakat masih terdapat beberapa kelemahan-kelemahan dari aspek substansi undang-undang itu. Kelemahan-kelemahan itu antara lain:

1. Kelemahan dari undang-undang ini adalah, konsideran yang digunakan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 ini tidak memiliki daya paksa, karena yang digunakan adalah pasal 34 UUD 1945. Pasal ini, sangat berbeda dengan undang-undang tentang pajak, dimana salah satu konsiderannya sangat menekankan aspek pemaksaan oleh negara. Karena itu, bisa dipahami jika pemungutan dan pengelolaan zakat tidak dapat berjalan secara maksimal. [140]Lebih dari itu, sesuai dengan judulnya, undang-undang ini lebih menekankan aspek-aspek administratif zakat, dan berupaya menghindari sifat memaksa terhadap para *muzakki*.
2. bahwa Undang-undang ini lahir tidak lepas dari pertimbangan bahwa negara menjamin kemerdekaan penduduk untuk beribadah menurut agamanya dan untuk memberikan aturan hukum setingkat undang-undang bagi upaya pendayagunaan pengelolaan zakat. Hal ini terlihat dari nuansa formalistik kewajiban zakat dalam undang-undang. Secara jelas dan terang Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, telah mewajibkan kepada umat Islam Indonesia yang mampu secara ekonomi untuk menunaikan kewajiban zakatnya. Ini artinya bahwa undang-undang ini telah melembagakan syari'at zakat sebagaimana yang difirmankan Allah di berbagai surat dalam al-Quran dan Hadits dalam bentuk undang-undang di Indonesia. Kewajiban zakat telah diformalkan dalam undang-undang negara. Karenanya kewajiban untuk menunaikan zakat bagi umat Islam di Indonesia sejak di -sah-kannya undang-undang ini tidak semata-mata berdasarkan agama, akan

140 Lihat Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

tetapi juga berdasarkan undang-undang. Atas dasar itu, mereka yang tidak membayar zakat tidak saja melanggar kewajiban agama, melainkan juga melanggar aturan negara. Oleh karenanya orang yang memiliki kewajiban berzakat, kemudian tidak membayar zakat dikenakan sanksi.

3. Terkait dengan sanksi, baik Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, tidak memuat pasal tentang sanksi bagi muslim atau badan usaha yang tidak membayar zakat. Yang ada adalah pasal tentang sanksi administratif dan pasal tentang ketentuan pidana [141] bagi amil zakat, padahal dalam konsideran undang-undang ini, dinyatakan " bahwa menunaikan kewajiban zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syari'at Islam."[142] Akan tetapi, anehnya Undang-undang ini sama sekali tidak menyebutkan sanksi bagi muslim atau badan usaha yang tidak mau mengeluarkan zakat. Undang-undang ini hanya mewajibkan, tetapi tanpa dibarengi dengan konsekuensi bagi yang tidak melaksanakannya. Seperti yang dikemukakan oleh Rahmat Riyadi,[143] yang menilai bahwa prosentasi tidak mengalami peningkatan signifikan, di antaranya, karena undang-undang ini tidak memiliki daya paksa dengan tidak adanya sanksi bagi yang melalaikannya.
4. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 ini, tidak memberikan tanggungjawab atas Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) atau Lembaga Amil Zakat (LAZ) untuk bertindak dan bertanggungjawab memungut zakat terhadap *muzakki*.
5. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) tidak dibebankan tanggungjawab meneliti dan menghitung harta *muzakki*. Sedangkan *muzakki* sama sekali tidak dibebankan sanksi dalam hal melanggar ketentuan-ketentuan zakat.
6. Baik Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah tentang pengelolaan zakat, tidak memuat mekanisme yang jelas apabila *muzakki* membagi-bagi zakatnya kepada *mustahik,* apakah perlu memberikan bukti pembayaran

141 Lihat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 36 dan Pasal 39 - Pasal 42
142 Lihat Konsideran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
143 Rahmat Riyadi. "Undang-undang Zakat dan Kondisi Perzakatan di Indonesia, hlm.4

zakat kepada BAZNAS atau LAZ, kemudian disahkan oleh BAZNAS dan semestinya bisa digunakan sebagai bukti ketika membayar pajak, guna mendapatkan pengurangan, sesuai dengan besar zakat yang telah dikeluarkan.

Kedua, faktor pemahaman dan cara pandang masyarakat terhadap Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat dan Peraturan lainnya yang terkait dengan pengelolaan zakat. Hal ini dapat dilihat dari pemahaman sebagian masyarakat yang memandang bahwa zakat sebagai salah satu rukun Islam yang harus ditunaikan oleh umat Islam yang mampu *(muzakki)* dan hanya menjadi kesadaran personal. Membayar zakat merupakan kebajikan individual dan sangat sufistik, sehingga lebih mementingkan dimensi keakhiratan. Persoalan ini, tidak lepas juga dari pamahaman umat (yang wajib zakat) terhadap makna substansi zakat. Zakat hanya sebagai suatu kewajiban agama (teologis) untuk membersihkan harta milik dari kekotoran. Pemahaman masyarakat seperti itu tentang zakat, akhirnya zakat di berikan tanpa melihat sisi kemanfaatan ke depan bagi yang berhak menerimanya *(mustahik)*. Tanpa melihat, bahwa zakat memainkan peran penting dan signifikan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan serta berpengaruh nyata pada tingkah laku konsumen. Dengan zakat distibusi pendapatan dan kekayaan tidak melingkar di sekitar golongan elit (*konglomerat/aghniya).*

Dalam teori efektifitas hukum,[144] hukum merupakan suatu sarana yang bertujuan untuk menciptakan keharmonisan, keutuhan, ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan bermasyarakat. Atau dengan kata lain, keseraian antara ketertiban yang bersifat *lahiriah* dengan ketentraman yang bersifat *batiniah*.

Dengan demikian kehadiran hukum merupakan bagian integral dari kehidupan masyarakat, sehingga sulit dibayangkan apabila dalam suatu masyarakat dapat berjalan tertib tanpa adanya hukum yang mengaturnya.

144 Lihat Soerjono Soekanto. Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi, (Jakarta: Remaja Karya, 1985), hlm. 34-40

Eksistensi Undang-undang Pengelolaan Zakat sangatlah diperlukan bagi pengembangan kehidupan umat, terutama bagi *mustahik* yang relatif sangat lemah.

Untuk terciptanya ketertiban hukum, terdapat beberapa indikator. *Pertama,* pemahaman hukum yang dimiliki seseorang mengenai isi dari suatu peraturan. Dengan perkataan lain pemahaman hukum merupakan suatu pengertian atau penguasaan seseorang terhadap hukum tertentu, baik menyangkut substansi maupun tujuannya. *Kedua*, sikap hukum artinya seseorang mempunyai kecendrungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum. Suatu sikap hukum akan melibatkan pilihan warga terhadap hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam dirinya, sehingga akhirnya masyarakat menerima hukum berdasarkan penghargaan terhadapnya.

Dalam teori psikologi, struktur pembentukan sikap itu, meliputi komponen-komponen sebagai berikut: 1). Komponen kognitif (komponen konseptual). Hal ini berkaitan dengan pengetahuan, pandangan terhadap obyek sikap; 2). Komponen afektif (komponen emosional) yakni, berhubungan dengan perasaan senang atau tidak senang terhadap obyek sikap; 3).Komponen konatif (komponen perilaku) yakni komponen yang berhubungan dengan sikap tindak terhadap obyek sikap.

Keempat, pola perilaku hukum artinya seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku. Mengenai hal ini Friedman mengemukakan bahwa :"*Compliance is, in other words, knowing conformity with a norm or command, a deliberate instance of legal behavior that bends toward the legal act that ovoked it. Or the legal behavior in the middle, one important type might be colled evasion. Evasive behavior frustrates the goals of a legal act, but falls short of noncompliance or, as the case may be, legal culpability*".

Gagasan ini memberikan makna bahwa perilaku seseorang terhadap hukum dapat diklasifikasikan dalam bentuk ketaatan atau kepatuhan (*compliance*), ketidaktaatan atau penyimpangan (*deviance)* dan pengelakan atau menghindar (*evasion*). Secara teoritis prilaku seseorang sangat dipengaruhi oleh faktor internal yaitu faktor yang merupakan psikologik yang ada pada diri seseorang. Faktor ini condong menggerakkan orang yang bersangkutan untuk

mempromosikan kepentingan pribadi atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang rasional, sehingga faktor inilah yang pertama-tama menggerakkan seseorang untuk taat terhadap suatu ketentuan, karena individu selalu berupaya mencari kemudahan dan kemanfaatan bagi dirinya.

Selain faktor internal, faktor lain yang mempengaruhi prilaku seseorang adalah faktor-faktor yang eksis di luar diri seseorang (eksternal) yang berupa lingkungan sosial yang penuh dengan pengaturan dan pengharusan (dunia normatif). Faktor internal dapat disebut sebagai penggerak dan pengada prilaku, sedangkan faktor eksternal adalah faktor pembentukan atau pemolaannya. Dalam kehidupan bermasyarakat, kedua faktor tersebut sangat penting artinya karena akan menentukan pola prilaku yang diwujudkan. Pengaruh kedua faktor itu akan tampak dari warga masyarakat yang selalu bergerak dan menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi yang akan mendukung prilakunya.

Selanjutnya Giddens mengemukakan ada tiga hal yang mempengaruhi lahirnya prilaku yaitu: Pertama, *reflaxtif of action*, kedua *ratioanalization of action* dan ketiga *motivation of action*. *Reflextion monitoring of action*, tindakan para individu yang diwujudkan berdasarkan pengalaman dan tindakan para individu tersebut tercipta karena adanya hubungan antara individu yang satu dengan yang lainnya. *Rationalization of action*, yaitu suatu tindakan yang dilakukan individu berdasarkan alasan yang logis/rasional karena adanya pengetahuan dari individu yang bersangkutan. *Motivation of action* yaitu suatu kemauan dari para individu yang didasarkan pada aspek kesadaran dan ketidak sadaran individu terhadap kognisi dan emosinya.

Prilaku seseorang seringkali dilakukan secara sadar dan ketidak sadaranya, prilaku yang dilandasi dengan penuh kesadaran akan membawa manfaat baik bagi dirinya maupun orang lain. Karena itu prilaku hendaknya didukung oleh niat yang baik dan dengan kesadaran yang tinggi. Niat seseorang untuk berprilaku di pengaruhi oleh persepsinya tentang manfaat prilaku tersebut serta persepsinya tentang sikap kelompok panutannya. Selanjutnya Fishbein mengemukakan beberapa proposisi yakni:

1. Prilaku seseorang dipengaruhi oleh niatnya untuk melakukan perilaku tersebut;

2. Niat seseorang untuk melakukan prilaku tertentu dipengaruhi oleh keyakinannya (*beliefs*) mengenai konsekwensi dari tindakan tersebut serta manfaatnya bagi dirinya;
3. Niat seseorang untuk melakukan perilaku tertentu dipengaruhi oleh keyakinannya mengenai harapan-harapan kelompok panutan serta motivasinya untuk memenuhi harapan tersebut.

Menurut Hobbes dan Freud, pada dasarnya perilaku individu manusia adalah egoistis dan karenanya cenderung memuaskan kepentingannya sendiri . Akibat sifat manusia yang cenderung memuaskan kepentingannya sendiri, maka seringkali menimbulkan benturan-benturan kepentingan dengan pihak lain yang apabila tidak dikendalikan akan mengakibatkan terjadinya penyimpangan sosial (deviasi sosial).

Untuk menganalisis bekerjanya hukum sebagai suatu sistem, Friedman[145] menyatakan bahwa " *A legal system in actual operation is complex organism in which structure, substance and culture interact* "

Pernyataan di atas mengandung arti bahwa komponen hukum terdiri dari: 1). Struktur. Struktur adalah bagian-bagian yang bergerak didalam suatu mekanisme misalnya organisasi-organisasi/lembaga-lembaga hukum, 2). Komponen substansi, yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum (misalnya norma-norma hukum, termasuk peraturan perundang-undangan, keputusan yang dibuat oleh pengadilan atau yang ditetapkan oleh badan pemerintah). Sedangkan yang ke 3). Kultur. Komponen kultur merupakan komponen pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah kultur/ budaya masyarakat yang terdiri dari nilai-nilai dan sikap publik.

Pengukuran terhadap efektivitas hukum atau pelaksanaan hukum dapat dilihat melalui norma yang ada di dalam undang-undang itu sendiri, dimana yang dimaksud dengan norma disini terutama dalam penelitian ini adalah, pengelolaan zakat menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011. Selain melalui norma yang terdapat di dalam Undang-undang itu sendiri, efektivitas hukum dapat dilihat dari pemahaman masyarakat terhadap norma yang ada,

145 *Ibid.*

artinya bahwa bagaimanakah penguasaan seseorang terhadap materi atau isi dari peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dapat pula dilihat dari prilaku aparat penegak hukum, artinya bahwa penegak hukum adalah merupakan ujung tombak dari penegakan hukum di lapangan. Yang menjadi permasalahan adalah ketika substansi undang-undangya sangat responsip, prilaku masyarakat menunjukkan ketaatan terhadap norma tadi tetapi jika aparatnya tidak mampu melaksanakan norma tadi, maka akan terjadi ketimpangan dalam hal penegakan hukum di masyarakat.

Untuk mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat, menurut Robert B. Seidman ada 3 (tiga) unsur yang berkaitan didalamnya yaitu: a. Lembaga pembuat peraturan; b. Lembaga penerap peraturan (birokrasi); dan c. Pemegang peran. Misalnya, menurut Seidman dinyatakan bahwa tingkah laku pemegang peran dapat ditentukan oleh peraturan-peraturan hukum yang disampaikan kepadanya, dan oleh keseluruhan kekuatan-kekuatan sosial yang bekerja didalam masyarakat. Dan lembaga penerapan sanksi/peraturan akan bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku tergantung dari adanya sanksi yang ada padanya. Setiap tingkah laku pemegang peran dapat merupakan umpan balik yang disampaikan kepada pembuat peraturan.

Namun bekerjanya hukum tidak hanya bisa ditentukan oleh peraturan perundang-undangan itu saja, tetapi juga oleh faktor-faktor lainnya. Termasuk faktor-faktor yang turut menentukan respon yang akan diberikan oleh pemegang peran adalah:

1. sanksi yang terdapat didalamnya;
2. aktivitas dari lembaga-lembaga/ badan pelaksanan hukum;
3. seluruh komplek kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya lagi yang bekerja atas diri si pemegang peran itu.[146]

Ketiga, masalah sistem pelayanan bagi *muzakki*. Maksud dari pernyataan ini adalah dimana BAZNAS Provinsi maupun Kabupaten/ Kota serta UPZ

146 http://aliboron.wordpress.com/2010/10/26/pengelolaan-zakat-di-indonesia perspektif peran negara/ diakses tgl 15-05-2014 jam 07.12

Kecamatan belum banyak memahami pentingnya sebuah sistem dalam kinerja pengelolaan zakat di Indonrsia. Padahal kepuasan terhadap pelayanan lembaga pengelola zakat akan mendorong prilaku *muzakki* dalam berzakat berupa komitmen terhadap lembaga pengelola zakat tersebut. Ada lima hal yang berkaitan dengan kepuasan *muzakki* terhadap amil zakat.(1) *Tangible* yaitu tampilan fisik lembaga amil zakat, (2). *Emphaty,* yaitu perhatian yang intens serta pelayanan yang baik kepada *muzakki*, (3). *Courtesy,* yaitu sikap moral dari amil zakat, (4). *Credibility,* yaitu kredibilitas lembaga amil zakat dimata *muzakki* yang menyangkut kepercayaan, amanah dan transparansi dalam hal pengelolaan dana keuangan, (5). *Reliability,* yaitu ketepatan janji dengan pelayanan sebenarnya.[147]

Keempat, Masalah Sumber Daya Manusia (SDM). Masalah sumber daya manusia yang dimaksud, adalah sebagian dari amil zakat tidak menjadikan pekerjaan itu sebagai profesi atau pilihan karir, tapi hanya sebagai pekerjaan sampingan atau pekerjaan paruh waktu. Dalam konsepsi al-Quran, amil zakat adalah orang-orang yang diangkat oleh penguasa untuk mengambil zakat dari orang-orang yang berkewajiban untuk menunaikannya, lalu menjaga dan mendistribusikannya.

Sayid Sabiq,[148] amil zakat adalah orang-orang yang diangkat oleh penguasa atau wakil penguasa untuk bekerja mengumpulkan zakat dari orang-orang kaya. Termasuk amil zakat orang yang bertugas menjaga harta zakat, penggembala hewan ternak zakat dan juru tulis yang bekerja di kantor amil zakat" Shalih al Fauzan,[149] menjelaskan, "amil zakat adalah para pekerja yang bertugas mengumpulkan harta zakat dari orang-orang yang berkewajiban membayar zakat lalu menjaganya dan mendistribusikannya kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Mereka bekerja berdasarkan perintah yang diberikan oleh penguasa kaum muslimin. Mereka diberi dari sebagian zakat sesuai dengan upah yang layak diberikan untuk pekerjaan yang mereka jalani, kecuali jika pemerintah telah menetapkan gaji bulanan untuk mereka yang diambilkan dari kas negara, karena pekerjaan mereka tersebut. Jika demikian

147 Jaih Mubarok. *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum....,* hlm. 6
148 Sayyid Sabiq, *Fiqh al-sunnah*, jilid 1, (Beirut: Dar al-Fikr, tt), hlm.327
149 Shalih al-Fauzan, *al Mulakhasoh al Fiqhi,* jilid 1, (Riyadh: Dar al 'Ashimah,tt), hlm. 361-362

keadaannya, sebagaimana yang berlaku saat ini di Saudi Arabia, maka mereka tidak diberi sedikitpun dari harta zakat karena mereka telah mendapatkan gaji dari negara"

Sebagai perbandingan di Malaysia, dimana pengelolaan zakat ditangani oleh sebuah lembaga khusus, yaitu Pusat Pungutan Zakat, Majelis Agama Islam Wilayah Persekutuan (PPZ-MAIWP). Kemudian lembaga ini bekerja sama dengan Pos Malaysia yang menempatkan 45 pejabat pos di setiap Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur yang menyediakan khidmat pembayaran zakat harta untuk memudahkan orang ramai menunaikan zakat mereka.[150]

Kelima, masalah kelembagaan pengelola zakat. Yang dimaksud dengan masalah kelembagaan ini adalah, *pertama* masih banyak lembaga pengelola zakat yang menjadikan dana zakat hanya untuk kebutuhan konsumtif dan bertugas menerima dan membagi zakat, belum bersifat mengelola. Sehingga tidak terlalu dibutuhkan tuntutan profesionalitas. *Kedua*, tata kelola lembaga. Padahal dengan perkembangan masyarakat yang semakin kritis, maka akan terjadi seleksi alam atas keberadaan lembaga pengelola zakat. Masyarakat menuntut diterapkannya *good governance* atau tata kelola organisasi yang baik pada lembaga pengelola zakat. Pada pelaksanaannya prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas harus dapat dibuktikan.[151]

Lembaga pengelola zakat sebagaimana organisasi nirlaba, tidak berorientasi pada profit laba operasionalnya. Namun hal tersebut tidak berarti tidak akan ada perputaran arus kas dan tidak ada pencatatan keuangannya. Lembaga pengelola zakat akan mendapatkan kepercayaan masyarakat, khususnya *muzakki*, jika memiliki laporan keuangan yang *accountable* dan transparan. Disinilah pentingnya laporan keuangan sebagai alat komunikasi bagi manajemen untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya pada pihak-pihak yang berkepentingan, penyedia informasi dan penilaian kinerja manajemen.[152]

Badan atau lembaga pengelola zakat adalah badan atau lembaga yang melayani kepentingan publik dalam penghimpunan dan penyaluran dana

---

150 http://www.zakat.com.my/berita/2008/htm/12-03-2008 diakses 25-05-2014 jam.20.27

151 Pahala Nainggolan. *Akuntansi Keuangan Yayasan dan Nirlaba Sejenis*,(Jakarta, PT.RajaGrafindo, 2005), hlm. 5

152 Pahala Nainggolan. *Akuntansi Keuangan Yayasan dan Nirlaba Sejenis*, hlm. 56

umat. Sebagai organisasi sektor publik tentu saja lembaga pengelola zakat ini memiliki *stakeholder* yang sangat luas. Konsekuensi badan dan lembaga pengelola zakat ini dituntut untuk memberikan informasi pengelolaan kepada semua pihak yang berkepentingan. Kemampuan memberikan informasi yang terbuka, seimbang dan merata kepada stakeholder terutama mengenai pengelolaan keuangan adalah salah satu kriteria yang meningkatkan akuntabilitas dan aksesibiltas lembaga. Jika kepercayaan publik kepada badan atau lembaga tetap terjaga, maka pada akhirnya kepercayaan publik akan terus menyalurkan dananya kepada badan atau lembaga tersebut.[153]

Keenam, faktor tidak sinerginya antara Undang-undang Pajak dan Undang-undang Pengelolaan Zakat. Hal ini bisa dilihat dari adanya kewajiban warga negara yang muslim untuk membayar pajak di samping kewajiban untuk membayar zakat. Aturan perundang-undangan demikian, dilatarbelakangi oleh pemahaman bahwa ketentuan zakat yang statis menyebabkan tidak memadainya dana zakat untuk memenuhi kebutuhan pembangunan masyarakat dan negara. Oleh karena itu, dimungkinkan ditariknya dana dari masyarakat melalui jalur pajak dan sumbangan sukarela lainnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 571 dan UU Pajak nomor 17 tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan memungkinkan rabat, yaitu pemotongan pajak penghasilan bagi mereka yang telah membayar zakat. Hal mendasar yang amat diperlukan dalam rangka implementasinya adalah sebuah model penerapan pajak dan zakat yang baku, karena Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masih belum maksimal dan terdapat kelemahan di dalamnya, di antaranya tidak ada cara penghitungan yang baku.

Ketujuh, faktor ketidak percayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat. Terdapat dua faktor yang mendasari alasan *muzakki* tidak menyalurkan dana zakatnya kepada lembaga pengelola zakat. Pertama, faktor kebiasaan turun temurun. Pemberian dana zakat secara langsung kepada mustahik sudah menjadi kebiasaan sebagian besar muslim di tanah air. Contohnya adalah tragedi penyaluran zakat oleh H. Syaechon, pengusaha sarang walet

153 Ine Dwiyanti. *Akuntabilitas Lembaga Zakat* diakses pada tanggal 27-05-2014 melalui http.//ine dwiyanti. wordpres.com

dari Pasuruan Madura. Adapun kebiasaan keluarga besar H. Syaichon setiap tahunnya untuk diubah, karena menurutnya akan ada konsekuensi sosial yang harus ditanggung.[154]

Kedua, faktor ketidak percayaan. Yaitu muzakki memiliki kekhawatiran terhadap kinerja lembaga pengelola zakat yang masih bercorak konvensional dan tidak profesional. Hal tersebut dikarenakan citra negatif terhadap suatu lembaga pengelola zakat yang terbukti kurang amanah dalam pengelolaannya, sehingga muzakki memilih cara sendiri dalam menunaikan zakatnya.

Hal lain yang menjadi faktor belum berfungsinya zakat oleh negara adalah, model partisipatif yang diterapkan oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011. Hal ini dapat dilihat dari isi pasal 5 ayat (1) undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa "Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS. Dalam model ini, menghendaki agar pemerintah bertindak sebagai regulator, BAZNAS, lembaga pengelola zakat bentukan pemerintah bersifat mandiri, dan LAZ bentukan masyarakat. Artinya Lembaga Amil Zakat sebagai kekuatan partisipasi rakyat tidak boleh dinegarakan.

Dalam hal ini ada beberapa alasannya, antara lain: *Pertama,* LAZ selama ini telah berhasil mempopulerkan zakat dan memperoleh kepercayaan masyarakat. Meskipun diakui masih banyak yang belum efektif dalam menghimpun dan menyalurkan zakat. *Kedua,* bila birokrasi kuat, organisasi pengelola zakat yang didirikan oleh pemerintah cenderung menguat. Sebaliknya saat birokrasi mengalami delegetimasi, ia pun cenderung melemah, karena lazimnya kepercayaan rakyat terhadapnya juga merosot. *Ketiga,* era reformasi dan demokratisasi ditandai dengan menguatan peran masyarakat sipil dalam pembangunan nasional. Salah satunya dapat dilakukan oleh LAZ dalam pengelolaan aset umat jauh sebelum lahirnya UU 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Kepercayaan masyarakat kepada LAZ menunjukkan adanya penguatan peran dan tanggung jawab sosial masyarakat sipil yang sesuai dengan konteks Indonesia sekarang. Pemerintah dalam konteks ini

154 Fatih Abdul Aziz, Edukasi Zakat dan Tragedi Kemanusiaan Pasuruan, diakses pada tgl 25-05-2014 dari http.//www.pkpu.or.id

perlu membuka ruang partisipasi publik untuk turut mengeleminasi masalah kemiskinan. Di sini semangatnya pemerintah menempatkan diri sebagai regulator dan menyediakan piranti yang kondusif bagi penguatan masyarakat sipil. Tidak dikehendaki negara menjadi pelaku semua urusan, pengambil alih kreativitas publik.

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan bahwa aspek yuridis, pemahaman dan cara pandang masyarakat tentang zakat, sistem pelayanan bagi *muzakki*, sumber daya amil, kelembagaan pengelola zakat, tidak sinerginya antara undang-undang zakat dengan undang-undang lainnya, dan ketidak percayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat merupakan faktor-faktor yang menyebabkan belum berfungsinya pengelolaan zakat oleh negara. Oleh karena itu, agar zakat berfungsi mensejahterakan masyarakat, idealnya aspek-aspek di atas dirumuskan kembali dalam satu kesatuan.

Pada gilirannya, penulis dapat merumuskan temuan penelitian bahwa peraturan perundang-undangan tentang zakat, sumber daya manusia dan manajemen zakat terbukti masih memiliki banyak kelemahan. Atas dasar itu, salah satu sumbangan penting penelitian ini adalah penulis merekomendasikan kepada pemerintah untuk membuat regulasi sebagai turunan dari UU No.23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, peningkatan sumber daya amil dan perbaikan manajemen zakat untuk membangun kepercayaan *muzakki* menyalurkan dana zakatnya.

BAB V

STRATEGI DAN LANGKAH-LANGKAH OPTIMASI FUNGSI ZAKAT DALAM MENYEJAHTERAKAN FAKIR-MISKIN DI INDONESIA

BAB V
STRATEGI DAN LANGKAH-LANGKAH OPTIMASI FUNGSI ZAKAT DALAM MENYEJAHTERAKAN FAKIR-MISKIN DI INDONESIA

A. Strategi Mengoptimalkan Fungsi Zakat untuk Menyejahterakan Fakir-Miskin di Indonesia

Dalam bab-bab sebelumnya telah diuraikan bagaimana Islam menempatkan ajaran zakat dan peran negara pada posisi yang fundamental dan strategis, baik dari aspek kedudukan zakat sebagai kewajiban otoritatif, amal karitatif, maupun otoritas negara dalam membuat regulasi dalam pengelolaan harta zakat. Dalam bab ini akan diuraikan strategi dan langkah-langkah optimalisasi fungsi zakat melalui peraturan perundang-undangan dalam upaya distribusi pendapatan dan kesejahteraan fakir- miskin di Indonesia.

Lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menggantikan undang-undang sebelumnya (Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999), merupakan terobosan baru dimana zakat dijadikan bagian dari pembangunan nasional untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan fakir-miskin dan juga menempatkan kelembagaannya dalam posisi sentral sekaligus memiliki kekuatan hukum formal.

Pengelolaan zakat oleh lembaga yang memiliki kekuatan hukum formal tentunya akan berdampak positif. Pertama, secara hukum akan mendapatkan kepastian dan pendisiplinan dalam membayar zakat. Hal ini terlihat dalam Pasal 6 bahwa BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.[1] Pasal 17, untuk membantu BAZNAS

1 Lihat Pasal 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ[2] dan Pasal 19 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, bahwa LAZ wajib melaporkan pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) secara berkala.[3]

Kedua, secara psikologis akan menjaga perasaan rendah diri para *mustahik* zakat bila mendapatkan langsung dari *muzakki* dalam menerima zakat. **Ketiga, untuk memperlihatkan syi'ar Islam dalam semangat penyelenggaraan pemerintahan yang Islami. Keempat, untuk memudahkan koordinasi dan konsolidasi data *muzakki* dan *mustahik*. Kelima, untuk memudahkan pelaporan dan pertanggungjawaban ke publik. Keenam, agar pengelolaannya dapat dikelola secara profesional. Sebaliknya jika zakat diserahkan langsung dari *muzakki* ke *mustahik*, meskipun secara hukum syar'i adalah sah, akan tetapi disamping akan terabaikannya hal-hal tersebut di atas, juga hikmah dan fungsi zakat, terutama yang berkaitan dengan pemerataan dan kesejahteraan umat, akan sulit diwujudkan.** Ketujuh, secara manajerial akan mencapai efektivitas, efisiensi, serta prioritas target dalam sebuah daerah mudah dicapai.

Lembaga-lembaga pengelola zakat di Indonesia sesugguhnya telah hadir dan berperan jauh sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang telah direvisi. Yayasan Dana Sosial Al-Falah di Surabaya yang didirikan tahun 1987, misalnya telah aktif dan berperan dalam menghimpun dan mendistribusikan dana zakat bagi fakir miskin. Demikian pula Dompet Dhuafa yang didirikan pada tahun 1993.[4]

Lahirnya Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat banyak memberikan pengaruh bagi tumbuh kembangnya lembaga-lembaga zakat yang dibentuk oleh masyarakat. Hal itu sebagai bukti menguatnya gerakan *civil society.* Dalam bidang zakat, misalnya bukan hanya

---

2 Lihat Pasal 17 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
3 Lihat Pasal 19 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
4 Ahmad Juwaini." Tinjauan Kritis Rencana Penghapusan LAZ oleh Pemerintah" dalam *Infoz* Edisi 4 Tahun VI (2010), hlm 29. Lihat pula Widyawati . *Filantropi Islam & Kebijakan Negara Pasca Orde Baru,* (Bandung, Arsad Press, 2011), hlm. 155

BAZNAS dan BAZDA yang disponsori oleh pemerintah yang banyak berdiri, tetapi juga lembaga-lembaga swasta yang dikenal dengan LAZ.

Namun, karena Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dianggap belum mampu menjawab permasalahan pengelolaan zakat, maka DPR (periode 2009-2014) melakukan revisi. Dan dalam waktu yang relatip singkat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat, menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Kehadiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, dimaksudkan untuk dapat memperbaiki undang-undang sebelumnya, agar undang-undang itu dapat memenuhi kebutuhan hukum dalam pengelolaan zakat dalam masyarakat. Disisi lain, kelahiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, dimaksudkan untuk memastikan keteraturan dan akuntabilitas dalam perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian harta zakat, dan pendayagunaannya.

Salah satu gagasan besar penataan pengelolaan zakat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan menjiwai keseluruhan pasalnya adalah pengelolaan yang terintegrasi. Kata "terintegrasi" menjadi asas yang melandasi kegiatan pengelolaan zakat di Indonesia, baik dilakukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di semua tingkatan maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang mendapat legalitas sesuai ketentuan perundang-undangan.

M. Fuad Nasar (Wakil Sekretaris BAZNAS) mengatakan "integrasi dalam pengertian undang-undang berbeda dengan sentralisasi. Menurut ketentuan undang-undang, zakat yang terkumpul disalurkan berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Melalui integrasi pengelolaan zakat, dipastikan potensi dan realisasi pengumpulan zakat dari seluruh daerah serta manfaat zakat untuk pengentasan kemiskinan akan lebih terukur berdasarkan data dan terpantau dari sisi kinerja lembaga pengelolanya. Secara keseluruhan pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat, memberi ruang

dan jaminan bagi terwujudnya pengelolaan zakat yang amanah, profesional, transparan, akuntabel dan partisipatif.[5]

Integrasi pengelolaan zakat menempatkan BAZNAS sebagai koordinator. Peran koordinator merupakan satu kesenyawaan dengan integrasi. Pengkoordinasian yang dilakukan BAZNAS inilah yang akan mengawal jalannya proses integrasi dan sinergi dari sisi manajemen maupun dari sisi kesesuaian syari'ah. Hal ini diatur dalam ketentuan pasal 6 dan 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, sebagai dasar hukum yang memberikan ruang terbuka kepada BAZNAS untuk menjalankan fungsi koordinasi. Ketika LAZ menjadi bagian dari sistem yang dikoordinasikan BAZNAS, maka posisinya secara hukum menjadi kuat, sehingga prinsip dan tuntunan syari'ah dalam Al Quran.[6] dapat terpenuhi.

Dengan prinsip dan tuntunan syari'ah, maka para pengelola zakat seyogyanya memahami lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang telah dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, sejatinya bertujuan untuk menata pengelolaan zakat yang lebih baik. Penataan sebagaimana dimaksud tidak terlepas dari kepentingan untuk menjadikan amil zakat lebih profesional, memiliki legalitas secara yuridis formal dan mengikuti sistem pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat. Tugas dan tanggung jawab sebagai amil zakat tidak bisa dilepaskan dari prinsip syari'ah yang mengaitkan zakat dengan kewenangan pemerintah untuk mengangkat amil zakat.

Dalam kaitan inilah, maka merapikan peran para amil zakat perlu dilakukan secara berkesinambungan. Badan Amil Zakat Nasional dan Lembaga Amil Zakat harus bersinergi dalam satu tujuan besar, yaitu mengoptimalkan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat untuk meningkatkan kesejahteraan umat dan bangsa. Oleh karena itu peningkatan kinerja, pembenahan alur pelaporan dan pertanggungjawaban BAZNAS dan LAZ harus menjadi perhatian bersama, seiring perubahan regulasi menuju pengelolaan zakat terintegrasi.

5 http://www.bazsragen.org/2012/11/integrasi-pengelolaan-zakat-dalam-uu-no-23-tahun-2011/ diakses 22-05-2014 jam 20.21

6 Lihat QS al- Taubah (9) : 103 dan 60.

Istilah pengelolaan sering diidentikan dengan istilah manajemen. Manajemen adalah suatu kemampuan dan keterampilan khusus untuk melakukan suatu kegiatan baik bersama orang lain, atau melalui orang lain dalam mencapai tujuan organisasi. Hersey dan Blanchard menurut Stoner memberi arti pengelolaan "*Management as working with and through individuals and g roups to accomplish organizational goals"* (pengelolaan merupakan kegiatan yang dilakukan bersama dan melalui orang-orang serta kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi).[7]

Griffin[8] menjelaskan bahwa "*Management is the process of planning and decision making, organizing, leading and controlling and organization human, financial, physical and information recources to archieve organizational goals in an efficient and effective manner"* (manajemen adalah suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisiensi dan efektif. Sedangkan Nanang Fattah,[9] menjelaskan bahwa dalam proses manajemen terlibat fungsi-fungsi pokok yang ditampilkan oleh seorang manajer atau pimpinan, yaitu perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organising*), pemimpin (*leading*), dan pengawasan (*controlling*).

Beberapa rumusan tentang manajemen di atas mengandung makna bahwa implementasi manajemen merupakan serangkaian kegiatan merencanakan, mengorganisasikan, menggerakkan, mengendalikan dan mengembangkan secara inovatif terhadap segala upaya dalam mengatur dan mendayagunakan sumber daya manusia, sarana dan prasarana secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Kemudian untuk terwujudnya efektifitas dan efisiensi manajemen, maka terdapat tiga dimensi yang sangat krusial, yaitu:

Pertama, dalam manajemen terjadi kegiatan yang dilakukan oleh seorang pengelola bersama orang lain atau kelompok. Hal ini menunjukkan begitu pentingnya kemampuan dan keterampilan khusus yang perlu dimiliki

7 Lihat Nana Sudjana, *Tuntunan Penyusunan Karya Ilmiah*. (Bandung: PT. Sinar Baru Algensindo, 2001), hlm. 17.

8 Griffin. *Bisnis*, (Jakarta: Erlangga, 1990), hlm. 6.

9 Nanang Fatah. *Manajemen Berbasis Sekolah; Teori, Model dan Aplikasi*, (Bandung: Andira, 2000), hlm. 1.

pengelola untuk melakukan hubungan kemanusiaan dengan orang lain dan untuk mempengaruhi orang lain, baik melalui hubungan perorangan maupun melalui hubungan kelompok. Kemampuan dan keterampilan khusus tersebut dapat terlihat pada interaksi antara pihak yang memimpin/pengelola dan pihak yang dipimpin atau bawahan. Kedua, menunjukkan bahwa kegiatan yang dilakukan bersama dan melalui orang lain itu mempunyai tujuan yang akan dicapai. Dimensi ini memberi makna bahwa kegiatan tersebut diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau disepakati bersama. Sedangkan dimensi ketiga adalah, bahwa pengelolaan itu dilakukan dalam organisasi, sehingga tujuan yang akan dicapai itu merupakan tujuan organisasi. Dengan kata lain tujuan organisasi dicapai melalui kegiatan yang dilakukan bersama orang lain, baik perorangan maupun kelompok. Jadi tiga dimensi tersebut meliputi kegiatan melalui dan/atau bersama orang lain dengan tujuan yang akan dicapai. Dalam kehidupan organisasi, memerlukan kehadiran pengelola yang memiliki kemampuan dan keterampilan tentang hubungan kemanusiaan untuk mempengaruhi orang-orang lain dalam rangka mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian di atas, maka zakat, sebagai salah satu solusi untuk menanggulangi kemiskinan dan memberikan kesejahteraan fakir-miskin, khususnya dalam penegakan keadilan ekonomi dan peredaran harta benda yang beberapa tahun kebelakang menjadi perhatian pemerintah Indonesia, perlu dikelola dan diberdayakan secara maksimal dengan menyusun strategi yang baik dan berorientasi pada fungsi zakat itu sendiri. Oleh karena itu, membangun dan mengembangkan hukum dan tatacara bagaimana sebaiknya zakat dikelola agar dapat menjadi salah satu instrumen keuangan dalam mengentaskan kemiskinan dan mengangkat derajat kaum dhuafa dalam sebuah masyarakat, menjadi prioritas utama pengelolaan zakat.

Dogarawa[10] dan Tahir,[11] zakat merupakan pilar utama skema distribusi yang berfungsi semacam pengaman sosial yang berusaha memastikan setiap

10 Dogarawa, Ahmad Bello. "Poverty Alleviation through Zakah and Waqf Institutions: A Case for the Muslim Ummah in Ghana", *Department of Accounting, Ahmadu Bello University, Zaria-Nigeria*, October 2009, hlm. 7.

11 Tahir, Sayyid. "Fiscal and Monetary Policies in Islamic Economics: Contours of an Institutional Framework", *8th International Conference on Islamic Economics and Finance, Center for Islamic Economics and Finance, Qatar Faculty of Islamic Studies, Qatar Foundation*, 19–21 December 2011.hlm.12.

individu dalam masyarakat untuk hidup di atas minimum standar. Standar minimum ini dapat diartikan sebagai garis kemiskinan, jika dikaitkan dengan definisi Bank Dunia. Melalui redistribusi yang dilakukan oleh zakat, setiap orang dalam masyarakat dipastikan dapat hidup di atas garis kemiskinan.

Ahmed, Kusuma dan Sukmana[12] menyatakan bahwa zakat dapat digunakan sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal[13] yang digunakan untuk mempengaruhi perekonomian, hanya jika porsinya cukup signifikan terhadap produk nasional bruto. Oleh karena itu, langkah-langkah yang dapat dilakukan menurutnya adalah: a) melakukan perhitungan jumlah masyarakat miskin yang berhak atas zakat berdasar karakteristik yang telah dikemukakan sebelumnya; b) melakukan perhitungan kebutuhan dana yang dibutuhkan untuk memberikan kehidupan minimum standar c) melakukan perhitungan potensi zakat yang dapat dihimpun dan membandingkannya dengan kebutuhan yang ada. Untuk dapat berhasil menanggulangi kemiskinan, porsi zakat jika dibandingkan produk domestik bruto minimal 3,1% jika ingin lebih baik lagi harus dapat ditingkatkan hingga 21,6%, sedangkan di Indonesia untuk tahun 2009 hanya 0,02% .

Cita-cita dan ruh ajaran zakat, sangat penting untuk ditegakkan dalam situasi masyarakat Indonesia saat ini. Di mana kemiskinan masih tetap tinggi angkanya, sehingga sangat sulit bangsa ini keluar dari lingkaran kemiskinan. Persoalan ini sangat kompleks dan mencakup semua lini dan di semua jajaran. Tidak dapat diatasi secara terpisah dan oleh seorang atau dua orang, tetapi harus dilakukan secara bersama. Penting dan besarnya fungsi zakat dan belum teratasinya persoalan kemiskinan di Indonesia, harus menjadi motivasi bagi pengelolaan zakat yang dapat diandalkan .

---

12 Kusuma, Dimas Bagus Wiranata, Raditya Sukmana. "The Power Of Zakah In Poverty Alleviation", Seventh International Conference – *The Tawhidi Epistemology: Zakat and Waqf Economy*, Bangi 2010.

13 Kebijakan fiskal merupakan cara pemerintah mengatur komposisi belanja, pajak dan subsidi yang dimilikinya. Kebijakan fiskal ini terdiri dari penentuan kegiatan-kegiatan apa sajakah yang sebaiknya ditangani, seberapa besar prioritas belanja untuk kegiatan-kegiatan penanggulangan kemiskinan, apa saja dan seberapa besar porsi subsidi atas kebutuhan-kebutuhan dasar yang sudah selayaknya didukung langsung oleh pemerintah. Pemerintah menggunakan kebijakan fiskal untuk mengalokasikan dan meredistribusikan sumber daya yang tersedia . Alokasi dan retribusi yang dimaksud dikarenakan sumber daya tersedia dalam porsi yang terbatas dan jika dilakukan oleh pihak swasta tidak bisa terakomodir dengan baik. Sehingga diperlukan peran pemerintah melalui sarana yang dimilikinya yakni kebijakan fiskal. Dikutif dari Ellen Maharani:http://www.baitulmal-albikry.com di akses 2 Juni 2014 jam 21.07.

Paling tidak ada 4 (empat) unsur penting dalam zakat yang paling utama dan harus dioptimalkan, yaitu: 1). Peran *muzakki* (wajib zakat); 2). *Peran mustahik* (penerima zakat); 3). Peran pemerintah, dan 4). Peran pengelola zakat (*'amiliin*). Empat unsur penting di atas, didasarkan pada hasil riset yang dilakukan Asnaeni.[14] Menurutnya terdapat beberapa faktor yang menjadi penghambat, zakat dikelola secara profesional adalah: Pertama, kurangnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, khususnya muzakki tentang kewajiban membayar zakat maal ke lembaga zakat, baik ke Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ). Kedua, kurangnya peran pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai Undang-undang Pengelolaan Zakat. Ketiga, kurangnya sosialisasi, baik terstruktur (pengurus zakat) maupun tidak terstruktur (para da'i/da'iyah dan masyarakat umum). Keempat, pengelolaan yang belum fokus.

Ketiga faktor di atas, pada prinsipnya dapat diatasi dengan memaksimalkan empat peran strategis, agar zakat menjadi gerakan dan kepedulian bersama dalam membangun masyarakat.

Peran strategis pertama, Peran *muzakki*. Peran *muzakki* yang dimaksud disini adalah bagaimana *muzakki* memahami dan mengidentifiksi sumber-sumber zakat yang ada di suatu wilayah. Hal ini penting, karena jika tidak, pemahaman masyarakat tentang yang wajib membayar zakat hanya terbatas pada apa yang disebutkan dalam hukum Islam klasik, padahal situasi dan kondisi ketika hukum Islam itu dibuat jauh berbeda dengan situasi dan kondisi ekonomi, sosial yang ada saat ini, khususnya di Indonesia. [15] Karena itu, dalam masalah siapa yang wajib berzakat ini penting adanya hukum Islam "madzhab Indonesia" yang dapat menjadi pedoman dan sandaran bagi pengelola zakat dan masyarakat di Indonesia, tanpa melanggar ketentuan asasi zakat yang ada dalam al-Quran, hadis dan ijma' ulama.

Pengkajian dan pengembangan sumber zakat sebagai salah satu upaya dalam mengoptimalkan peran *muzakki* harus selalu dilakukan, agar sumber

14 Asnaeni. Membangun Zakat sebagai Upaya Membangun Masyarakat , dalam *La Riba; Jurnal Ekonomi Islam,* Volume IV, No. 1, Juli 2010, hlm. 20

15 Asnaeni. Membangun Zakat sebagai Upaya Membangun Masyarakat , dalam *La Riba; Jurnal Ekonomi Islam,* Volume IV, No. 1, Juli 2010, hlm. 21

zakat sebagai harta benda yang wajib dikenai zakat sesuai dengan perkembangan macam ragam harta dan jenis usaha yang ada saat ini. Hal itu harus dilakukan berdasarkan potensi ekonomi yang ada di suatu wilayah. Artinya, potensi zakat, suatu wilayah akan berbeda satu dengan lainnya, sangat tergantung pada kebijakan dan keberanian suatu wilayah tersebut. Pengkajian dan pengembangan ini sangat dimungkinkan karena zakat ditinjau dari segi *mahall al-zakah* (obyek zakat) adalah bukan ibadah *ta'abbudi*, melainkan ibadah *maaliyah*, yaitu ibadah keharta bendaan, yang berarti ayat-ayat al-Quran mengenai hal ini bersifat luwes dan *fleksibel*, penafsirannya berkembang sesuai dengan perkembangan ekonomi masyarakat yang sedang berjalan. Artinya di dalam mencari sumber-sumber zakat dapat di lakukan di bidang *tahqiq al-manat*[16] oleh para mujtahid. Ijtihad ini semata-mata untuk menetapkan *'illat* (alasan) hukum asal, baik ia *mansusah* atau *mustanbatah*, bagi sesuatu masalah (*furu'*/cabang) yang belum ada nashukumnya. Dengan teori *'illat*[17] ini para *mujtahid, mujaddid, mutarajjih* dapat menetapkan sumber zakat yang belum ditetapkan sebelumnya.[18]

Kemungkinan perubahan dan perbedaan tersebut juga didukung oleh sebagian besar ulama. Mereka berpendapat bahwa sumber zakat itu tidak hanya terbatas pada apa yang telah ditetapkan dan dipraktekkan oleh Nabi Muhammad saw. Hal ini berdasarkan, bahwa: 1) Teks-teks global al-Quran menegaskan,

---

16 Al-Syatibi, menjelaskan dalam lingkup *ijtihad maqashidy*, maka terbagi dua bentuk ijtihad yaitu *ijtihad istinbathy* dan *ijtihad tatbiqy*. Sementara dalam kajian *Maqashid Syari>ah*, *ijtihad maqashidy* dilakukan untuk mengetahui secara teliti inti masalah yang terkandung oleh nash (teks), inti permasalahan ini selanjutnya dijadikan tolok ukur terhadap suatu nash yang ditentukan hukumnya, kemudian untuk menerapkan inti masalah (ide hukum) yang terdapat dalam nash itu kepada suatu permasalahan yang konkrit, diperlukan ijtihad lain yaitu *ijtihad tatbiqy* atau disebut dengan *tahqiq al-manat* (*<illah*), ijtihad seperti inilah menurutnya yang berperan dalam mengantisipasi perubahan social disepanjang zaman dan tempat . Dalam *ijtihad tatbiqy*, kajian yang dilakukan seorang mujtahid tidak lagi berkaitan dengan nash (teks) melainkan adalah objek hukum tempat ide hukum itu akan diterapkan yang tidak terlepas dari berbagai kondisi yang mengitarinya . Dengan demikian, kasus- kasus dipandang mirip dengan yang dikandung oleh al-Qur>an. Setelah diteliti dan dianalisis secara mendalam, bisa jadi hukumnya tidak sama dengan yang dikandung oleh al-Qur>an. Ada tiga hal penting yang menjadi perhatian dalam menerapkan (*tatbiqy*) *Ijtihad Maqashidy*, hasil induksi dari pandangan Imam Syatibi diantaranya adalah : a.) *Tahqiq al-Manat* (*'illah*) b.) I'tibar المآل (*revert*) dampak yang ditimbulkan . c.) *Mura'at at-Taghyirat* (observasi terhadap perubahan).Lihat al-Syatibi. *al-Muwafaqat*, jilid 4 (Cairo: Dar al-Hadits, t.t.), hlm. 98.

17 '*Illat* menurut bahasa berarti nama bagi sesuatu yang menyebabkan berubahnya keadaan sesuatu yang lain dengan keberadaannya. Menurut Istilah yang diungkap oleh ulama Hanafiah, sebagian Hanabilah, Syafi'iyah merumuskan bahwa 'illat adalah suatu sifat yang berfungsi sebagai pengenal bagi suatu hukum. Dalam arti adanya suatu 'illat menyebabkan munculnya hukum. Jadi 'illat adalah penyebab adanya hukum. Lihat Nasrun, Ushul Fiqh, (Jakarta: Logos, 2001), hlm. 76-81.

18 Lihat Asnaeni. Membangun Zakat sebagai Upaya Membangun Masyarakat , dalam Jurnal *La Riba;* hlm. 21.

setiap kekayaan mengandung di dalamnya hak orang lain; Semua dalil tidak membedakan satu kekayaan dari kekayaan lain; 2) Semua orang kaya perlu membersihkan dan mensucikan diri.[19] Oleh karena itu, jumhur memandang perlu dianalogikannya semua kekayaan yang berkembang dengan kekayaan yang ditarik zakatnya oleh Rasulullah saw. dan sahabat-sahabat Nabi.

Argumen di atas dapat dijadikan dasar bahwa harta-harta yang dahulunya belum diwajibkan zakat dapat dikenai zakat dan penetapannya sebagai harta yang wajib dizakatkan, bukanlah sebagai keniscayaan terhadap hukum-hukum Allah. Kepastian dan keyakinan ini harus dimiliki terlebih dahulu bagi umat Islam, khususnya bagi para ulama Indonesia. Karena hal ini merupakan titik awal untuk mengoptimalkan peran *muzakki* dalam upaya optimalisasi fungsi zakat. Para ulama, akadimisi dan penulis sangat dituntut perannya di sini, mereka harus berani dalam melakukan perubahan-perubahan. Hal ini penting, karena dalam persfektif ekonomi, zakat yang memiliki dimensi keadilan, sosial untuk kesejahteraan fakir-miskin, memiliki peran yang strategis.

Diantara peran strategis zakat dari aspek ekonomi, antara lain: [20] (1) *Capital*. Berbagai riset yang telah dilakukan untuk mencoba menghitung potensi zakat nasional, antara lain. Riset yang telah dilakukan oleh BAZNAS dan Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB pada 2001. Dari riset itu terungkap, potensi zakat nasional mencapai angka 3,40 % dari PDB, atau tidak kurang dari Rp. 217 triliun. Riset sebelumnya yang dilaksanakan oleh Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2005. Riset itu menyimpulkan, potensi zakat mencapai angka Rp. 19,3 triliun. Pada tahun 1989, Monzer Kahf melakukan riset. Temuan risetnya menyatakan bahwa potensi zakat nasional bisa mencapai 2 % dari total PDB, sehingga potensi zakat tidak kurang dari Rp. 100 triliun.[21]

Gambaran di atas tentunya menjadi sebuah modal yang cukup bagi pembangunan masyarakat, dan jumlah itu akan semakin besar seiring meningkatnya kesadaran umat Islam tentang zakat dan kemampuan fiqh untuk

---

19 Lihat QS. al-Taubah (60): 103.

20 Lihat DSNI Amanah, "Dapatkah Zakat Menyelesaikan Kemiskinan," dikutip dari http://www.dsniamanah.or.id, diakses pada tanggal 10 Oktober 2010.

21 Lihat Majalah Zakat. *Potensi Zakat Nasional*, Edisi Maret-April 2013 M/ Jumadil Awwal 1434 H, hlm. 6-7.

mendeskripsikan jenis-jenis usaha atau penghasilan baru yang dimasukkan sebagai objek zakat; (2) *Social Justice*, pelaksanaan zakat membangkitkan keadilan sosial di tengah masyarakat, disamping karena munculnya sumber-sumber penerimaan zakat dari jenis-jenis penghasilan baru, juga karena zakat diberdayakan untuk kepentingan fakir-miskin yang ditunaikan oleh orang-orang kaya di tengah-tengah mereka; (3) *Social Equilibrium,* keseimbangan sosial yang dibangun oleh zakat menjadikan fakir mendapat bagiannya yang diperoleh dari sebagian kekayaan orang-orang kaya yang ada disekitarnya, sehingga kesenjangan sosial tidak terpaut tinggi; (4) *Social Guarantee*, masyarakat merasa mendapat jaminan ketika zakat bisa diwujudkan dalam bentuknya, sehingga fakir-miskin tidak perlu khawatir untuk berobat atau mendapatkan pelayanan pendidikan karena tiadanya uang jaminan misalnya; (5) *Social Safety*, sesungguhnya dengan terhimpunnya dana zakat yang besar disamping sebagai modal pembangunan, juga bermanfaat bagi dana siaga yang siap digunakan setiap saat terutama terhadap kejadian-kejadian di luar dugaan baik bencana alam, dan lain-lain

Peran strategis kedua, peran *mustahik*. Peran *mustahik* yang dimaksud disini adalah, re-interpretasi dengan melakukan dan melihat kembali konsep *mustahik* dalam Islam dan menyesuaikannya dengan kebutuhan di suatu wilayah. Berdasarkan surat at-Taubah (9) ayat 60, zakat dialokasikan untuk delapan kelompok (*asnaf*), yaitu: kelompok fakir, miskin, *'amilin, mu'allaf, riqab, gharimin, fi sabilillah* dan *ibnu sabil.*

Terkait dengan delapan kelompok (*asnaf)* di atas, sesungguhnya di Indonesia, upaya re-interpretasi *mustahik* ini pernah dikemukakan oleh para pakar[22]. Namun dalam pelaksanaannya, masih belum berani, pemerintah dan pengelola zakat masih terpaku pada pemahaman yang tradisional. Namun demikian karena kurangnya keberanian dan kekhawatiran akan melanggar ketentuan syari'at, pemberdayaan zakat menjadi lambat karena disebabkan banyak faktor yang menghambat.[23]

22 Misalnya pemikiran dari Masdar F. Mas'udi dalam karyanya. *Agama Keadilan; Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam,* (Jakarta: P3M, 1993).

23 Asnaeni. Membangun Zakat sebagai Upaya Membangun Masyarakat, dalam Jurnal *La Riba;* hlm. 25

Konsep *mustahik* ini penting dicermati, karena akan memungkinkan lembaga-lembaga zakat mendistribusikan dananya untuk kepentingan yang lebih relevan dengan kebutuhan sosial dan ekonomi saat ini. Misalnya tentang konsep *amil, riqab, muallaf,* dan *gharimin*. Dalam prakteknya, keempat *asnaf* ini sering dinafikan dalam pembagian zakat. Lagi-lagi karena kekhawatiran yang berlebihan menjadi penyebab, bagian keempat *mustahik* ini dimasukkan dalam kas dan tidak didistribusikan atau didistribusikan pada keperluan lain, yang kurang sesuai dengan tujuan zakat, misalnya untuk memenuhi keperluan dan kebutuhan masjid. Sebagai golongan yang berhak menerima zakat yang ditentukan al-Quran, bukan berarti pos dana untuk golongan ini sudah tidak ada, atau boleh diabaikan. Di sinilah pentingnya kepedulian dan keberanian para pengelola zakat.[24]

Konsep *riqab*, misalnya menurut al-Qardhawi sebagaimana dikutip Asnaeni,[25] meliputi perbudakan perorangan dan perbudakan bangsa. Oleh karenanya bagian *riqab* diperbolehkan untuk membebaskan tawanan muslim. Dan tawanan muslim ini tidak hanya tawanan perang bersenjata akan tetapi juga tawanan yang dilakukan oleh tuan-tuan dan cukong-cukong pada tenaga kerja Indonesia dalam dan di luar negeri, mereka yang ditelantarkan tuannya, disiksa dan tidak diberi gaji. Ini lebih kejam dari perbudakan zaman jahiliyah. Artinya, karena *'illat* (alasan) tertentu (dengan ketetapan pemerintah) dibenarkan untuk memprioritaskan *asnaf* tertentu demi menjaga prinsip keadilan dalam pensyari'atan zakat itu sendiri. Hal ini pernah dilakukan oleh khalifah Umar bin Khathab, yaitu dengan tidak memberi bagian zakat pada *amilin* karena alasan yang menjadi amilin adalah orang yang kaya atau mampu secara ekonomi. Atau kalau di Indonesia, misalnya karena amil-nya adalah pegawai pemerintah yang sudah mendapat gaji dan fasilitas dari Negara.

Prinsip seseorang diwajibkan zakat adalah karena kaya atau mampunya seseorang. Maka dalam hal *mustahik* ini ada tiga sebab mengapa seseorang wajib diberi zakat. Pertama, karena ketidakmampuannya. Kedua, karena keterbelegguannya. Ketiga, karena perjuangannya di jalan Allah. Dengan

24 Asnaeni. Membangun Zakat sebagai Upaya Membangun Masyarakat , dalam Jurnal *La Riba;* hlm. 26
25 Asnaeni. Membangun Zakat sebagai Upaya Membangun Masyarakat , dalam Jurnal *La Riba;* hlm. 28

prinsip tersebut diharapkan pemaknaan para *mustahik* zakat akan melihat pada kebutuhan dan kenyataan sosial yang ada. Pemaknaan ini penting untuk memelihara agar zakat senantiasa tepat sasaran dan dapat berhasil guna. Maka dari itu, pengelola zakat harus memiliki data *mustahik* zakat yang akurat dan terpercaya, dan jika diperlukan dapat dijadikan rujukan bagi program pemberdayaan ekonomi- sosial masyarakat lainnya.

Peran strategis ketiga, yaitu peran pemerintah. Peran pemerintah yang dimaksud disini adalah, posisi pemerintah dalam mengambil kebijakan tentang zakat, karena pemerintah bertugas dan bertanggung jawab terhadap kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya. Dengan optimalnya peran pemerintah dalam kebijakan zakat, diharapkan dapat mempermudah dan membantu tugas-tugas pemerintah.

Selain itu, peran pemerintah amat dibutuhkan dalam menegakkan sistem zakat, agar terjadi pemerataan, hal ini dikarenakan negara merupakan salah satu tanggungjawab pemerintah untuk memilihara orang miskin dan orang yang lemah fisik ekonominya. Oleh sebab itu, beberapa hal yang dapat dilakukan pemerintah dalam mengoptimallkan pengelolaan zakat. melalui memaksimalkan tugas dan peran badan yang mengelola zakat. Selama ini pemerintah sudah cukup berperan seperti mendirikan lembaga atau badan yang dipercaya untuk penyaluran zakat seperti BAZNAS.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menempatkan pemerintah sebagai regulator.[26] Regulasi yang dibuat pemerintah saat ini di satu sisi cukup mampu meniupkan angin segar dalam dunia perzakatan di Indonesia, dengan lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, namun disisi lain Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat itu, tidak tegas. Pertama, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, yang menjadi payung hukum dalam pengelolaan zakat masih terdapat beberapa kelemahan-kelemahan dari aspek substansi undang-undang itu.

26 Lihat pasal 5 ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Kelemahan-kelemahan itu antara lain: 1). Kelemahan dari konsideran yang digunakan dalam Undang-undang itu tidak memiliki daya paksa, karena yang digunakan adalah pasal 34 UUD 1945. Pasal ini, sangat berbeda dengan undang-undang tentang pajak, dimana salah satu konsiderannya sangat menekankan aspek pemaksaan oleh negara. Karena itu, bisa dipahami jika pemungutan dan pengelolaan zakat tidak dapat berjalan secara maksimal. [27]Lebih dari itu, sesuai dengan judulnya, undang-undang ini lebih menekankan aspek-aspek administratif zakat, dan berupaya menghindari sifat memaksa terhadap para *muzakki*. 2). Undang-undang itu lahir tidak lepas dari pertimbangan bahwa negara menjamin kemerdekaan penduduk untuk beribadah menurut agamanya dan untuk memberikan aturan hukum setingkat undang-undang bagi upaya pendayagunaan pengelolaan zakat.

Dalam uraian di atas terlihat dari nuansa formalistik kewajiban zakat dalam undang-undang. Secara jelas dan terang Undang-undang itu telah mewajibkan kepada umat Islam Indonesia yang mampu secara ekonomi untuk menunaikan kewajiban zakatnya. Ini artinya bahwa undang-undang ini telah melembagakan syari'at zakat sebagaimana yang difirmankan Allah di berbagai surat dalam al-Quran dan Hadits Rasulullah saw., dalam bentuk undang-undang. Kewajiban zakat telah diformalkan dalam undang-undang negara. Karenanya kewajiban untuk menunaikan zakat bagi umat Islam di Indonesia sejak disahkannya undang-undang ini tidak semata-mata berdasarkan agama, akan tetapi juga berdasarkan undang-undang. Atas dasar itu, mereka yang tidak membayar zakat tidak saja melanggar kewajiban agama, melainkan juga melanggar aturan negara. Oleh karenanya orang yang memiliki kewajiban berzakat, kemudian tidak membayar zakat dikenakan sanksi.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, tidak memuat pasal tentang sanksi bagi muslim atau badan usaha yang tidak membayar zakat. Yang ada adalah pasal tentang sanksi administratif dan pasal tentang ketentuan pidana [28] bagi amil zakat, padahal dalam konsideran undang-undang ini, dinyatakan "bahwa menunaikan kewajiban zakat merupakan

27 Lihat Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
28 Lihat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 36 dan Pasal 39 - Pasal 42.

kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syari'at Islam."[29] Akan tetapi, Undang-undang ini sama sekali tidak menyebutkan sanksi bagi muslim atau badan usaha yang mampu, tetapi tidak mau mengeluarkan zakat. Undang-undang ini hanya mewajibkan, tetapi tanpa dibarengi dengan konsekuensi bagi yang tidak melaksanakannya. Seperti yang dikemukakan oleh Rahmat Riyadi,[30] bahwa zakat tidak mengalami peningkatan signifikan, di antaranya, karena undang-undang ini tidak memiliki daya paksa dengan tidak adanya sanksi bagi yang melalaikannya, 3). Undang-undang No. 23 Tahun 2011, tidak memberikan tanggungjawab atas Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) atau Lembaga Amil Zakat (LAZ) untuk bertindak dan bertanggungjawab memungut zakat terhadap *muzakki*, 4). Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) tidak dibebankan tanggungjawab meneliti dan menghitung harta *muzakki*. Sedangkan *muzakki* sama sekali tidak dibebankan sanksi dalam hal melanggar ketentuan-ketentuan zakat. 5). Baik Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah tentang pengelolaan zakat, tidak memuat mekanisme yang jelas apabila *muzakki* membagi-bagi zakatnya kepada *mustahik,* apakah perlu memberikan bukti pembayaran zakat kepada BAZNAS atau LAZ, kemudian disahkan oleh BAZNAS dan semestinya bisa digunakan sebagai bukti ketika membayar pajak, guna mendapatkan pengurangan, sesuai dengan besar zakat yang telah dikeluarkan, 6). Pasal 22 UU No. 23 th 2011 " Zakat yang dibayarkan oleh *muzakki* ke BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut zakat hanya berlaku sebagai pengurang penghasilan kena pajak (PKP) sehingga tidak berdampak signifikan dalam mendorong perkembangan zakat di Indonesia.

Peran strategis keempat, yaitu peran amil (organisasi pengelola zakat). Peran amil yang dimaksud disini adalah, institusi yang bergerak di bidang pengelolaan dana zakat, infaq, dan shadaqah, yang melaksanakan kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, serta pendayaagunaan zakat, guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan meningkatkan manfaat

29 Lihat Konsideran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
30 Rahmat Riyadi, "Undang-undang Zakat dan Kondisi Perzakatan di Indonesia, hlm.4.

zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Organisasi pengelola zakat apapun bentuk dan posisinya secara umum mempunyai dua fungsi:[31] Pertama, sebagai perantara keuangan. Amil berperan menghubungkan antara pihak *muzakki* dengan *mustahik*. Sebagai perantara keuangan, amil dituntut menerapkan azas *trust* (kepercayaan). Sebagai layaknya lembaga keuangan yang lain, azas kepercayaan menjadi syarat mutlak yang harus dibangun. Setiap amil dituntut mampu menunjukkan keunggulan masing – masing sampai terlihat jelas *positioning* organisasi, sehingga masyarakat dapat memilihnya. Tanpa adanya *positioning,* maka kedudukan akan sulit berkembang. Kedua, pemberdayaan. Fungsi ini, sesungguhnya upaya mewujudkan misi pembentukan amil, yakni sebagaimana *muzakki* menjadi lebih berkah rezekinya dan ketentraman kehidupannya menjadi terjamin di satu sisi masyarakat *mustahik* tidak selamanya tergantung dengan pemberian bahkan dalam jangka panjang diharapkan dapat berubah menjadi *muzakki* baru.

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan, ada empat strategi penting dalam mengoptimalkan fungsi zakat, yaitu: 1). Pemahaman *muzakki* dan masyarakat dalam mengidentifikasi sumber-sumber zakat untuk kondisi saat ini, dengan tidak menapikan prinsip-prinsip zakat yang digariskan dalam al-Qur'an dan al-Hadits, 2). Re-interpretasi dengan melakukan dan melihat kembali konsep *mustahik* dalam Islam dan menyesuaikannya dengan kebutuhan saat ini, 3). Posisi pemerintah dalam mengambil kebijakan tentang zakat, dan 4). Kedudukan pranata zakat atau institusi yang bergerak di bidang pengelolaan zakat yang dijamin undang-undang.

Selain itu dapat dikatakan bahwa pengelolaan zakat saat ini belum didasarkan pada strategi dalam rangka distribusi pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Atas dasar itu, maka penulis merekomendasikan kepada para cendekiawan Islam, ilmuan muslim dan akademisi pada perguruan tinggi untuk merumuskan kembali obyek dan *mustahik* zakat yang digariskan dalam al-Quran dan Hadits. Pemerintah membuat kebijakan tentang zakat, sebagai

31 Ridwan Lubis. *Cetak biru peran agama: merajut kerukunan, kesetaraan gender, dan demokratisasi dalam masyarakat multikultural*, (Jakarta: Puslitbang Departemen Agama R.I, 2005), hlm. 134-140.

salah satu sumber keuangan negara. Dan Lembaga Pengelola Zakat yang mendapatkan kepercayaan masyarakat, khususnya *muzakki*.

B. Langkah-langkah Memaksimalkan Potensi Zakat untuk Kesejahteraan Fakir-Miskin di Indonesia

Kemiskinan merupakan fenomena sosial yang perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah maupun masyarakat. Kemiskinan sebagai bentuk ancaman merupakan paradigma yang telah ada sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, salah satu alternatif solusi dalam memecahkan masalah untuk keluar dari dimensi kemiskinan adalah melalui optimalisasi pengelolaan zakat yang amanah dan komprehensif[32] sebagai wujud dana umat guna kepentingan dan kemanfaatan umat.

Setidaknya, terdapat beberapa langkah yang dapat dan harus dilakukan dalam upaya memaksimalkan potensi zakat untuk kesejahteraan masyarakat, antara lain:

Pertama, sistem pengelolaan yang optimal dan maksimal. Salah satu ciri sistem pengelolaan yang optimal, adalah lembaga pengelola zakat melakukan tata kelola yang baik dengan sistem pengelolaan yang berorientasi ke masa depan dan terumuskan dalam konsep sebagai berikut: [33] (1). Tersistem dan prosedural. Sistem yang baik menjamin keberlangsungan lembaga dan tidak bergantung pada figur tertentu, melainkan tergantung pada sistem. Oleh karena itu ketentuan aturan main secara tertulis dan jelas dalam pedoman, standar operasional, dan petunjuk teknis. (2). Manajemen terbuka, melalui adanya hubungan timbal balik antara pengelola zakat dengan masyarakat. Dengan sistem ini maka masyarakat dapat mengontrol pengelolaan dana umat (*muzakki*), (3). Mempunyai rencana kerja, di mana rencana rencana kerja di susun berdasarkan kondisi lapangan dan kemampuan sumber daya amil agar roda organisasi terarah (4). Mempunyai manajer pendayagunaan dan pendistribusian. Hal ini sangat dibutuhkan untuk melakukan penseleksian

32 Lihat Pasal 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
33 Lihat Ahmad Hasan Ridwan. "Pusat Zakat Umat" dalam *Tazkiah* edisi 11, hlm. 4-7

terhadap setiap penyaluran dana yang akan disalurkan, (5). Memiliki sistem akuntansi dan manajemen keuangan. Fungsi dari sistem akuntansi dan manajemen keuangan yang baik agar akuntabilitas dan transparansi dapat dilakukan lebih mudah dan akurat, (6). Diaudit. Hal ini dilakukan untuk penilaian pengendalian (*appraisal control*), penilaian kinerja (*appraisal op performance*), dan membantu manajemen (*assistance of management*), (7) Publikasi. Yang dimaksud dengan publikasi disini adalah semua kegiatan yang dilakukan disampaikan kepada publik sebagai bagian dari pertanggung jawaban dan transparansi lembaga pengelola, dan (8). Komitmen perbaikan terus menerus sesuai tuntutan perubahan dan kebutuhan, baik pada sistem pengelolaan, sumber daya amil dan kebutuhan-kebutuhan lainnya.

Kedua, prinsip kerja pengelola (amil zakat). Prinsip kerja kelembagaan BAZNAS, baik pusat, propinsi mupun kabupaten dan LAZ bentukan masyarakat atas nama ormas keislaman maupun yang independen harus mempunyai: Pertama, tata kelola yang baik dan prinsip pendayagunaan dana zakat yang tidak seluruhnya untuk konsumtif. Hal ini didasarkan dari pernyataan Akram Khan dalam Sjechul Hadi Permono,[34] bahwa distribusi zakat konsumtif cenderung menimbulkan inflasi. Untuk mencegah inflasi, ide surplus zakat budget dari Sjechul Hadi Permono[35] rasanya dapat diterima. Surplus zakat budget adalah jumlah total penerimaan zakat lebih besar daripada jumlah total distribusi, tapi dibagikan sebagian dan sisanya menjadi tabungan untuk membiayai proyek-proyek produktif. BAZNAS maupun LAZ dapat menginvestasikan dalam bentuk industri untuk menyediakan pekerjaan bagi fakir miskin. Sedangkan dari sisi *mustahik* yang menerima zakat dan digunakan untuk usaha produktif, maka tidak ada biaya atas penggunaan dana zakat sebagai faktor produksi, sehingga dapat menawarkan barang atau jasa dengan biaya yang lebih kompetitif, akibatnya akan meningkatkan penawaran. Kurva penawaran akan bergeser ke bawah akibat dukungan dana zakat tersebut. Untuk zakat konsumtif yang diterima oleh *mustahik* akan

34 Sjechul Hadi Permono. *Pendayagunaan zakat dalam rangka pembangunan nasional: persamaan dan perbedaannya dengan pajak*, (Jakarta, Pustaka Firdaus, 1993), hlm. 47

35 Lihat Sjechul Hadi Permono. *Pendayagunaan zakat dalam rangka pembangunan nasional: persamaan dan perbedaannya dengan pajak*, (Jakarta, Pustaka Firdaus, 1993), hlm. 47- 55

menimbulkan permintaan baru yang potensial terhadap barang-barang atau jasa yang dijual di pasar sehingga dari pihak produsen memanfaatkan kondisi ini untuk meningkatkan produksinya.

Pengelolaan zakat yang optimal merupakan salah satu opsi untuk membangun umat dalam arti mengatasi kemiskinan, adalah dengan memberdayakan zakat. Sebagai salah satu potensi Islam yang harus dikembangkan secara maksimal, baik itu zakat fitrah maupun zakat *maal,* sehingga zakat merupakan aset umat yang secara periodik dikeluarkan yang dapat diatur sedemikian rupa. Sebagai implikasi dari kewajiban itu, terkumpullah harta yang maksimal sehingga bisa disalurkan secara maksimal pula kepada orang-orang yang berhak menerimannya.

Oleh karena itu, peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam menegakkan sistem zakat, agar terjadi pemerataan, hal ini dikarenakan negara merupakan salah satu tanggungjawab pemerintah untuk memilihara orang miskin dan orang yang lemah fisik ekonominya. Beberapa hal yang dapat dilakukan pemerintah dalam mengoptimalkan pengelolaan zakat. Pertama, memaksimalkan tugas dan peran badan yang mengelola zakat. Walaupun pada kenyataannya badan ini belum mampu menjawab masalah pengentasan kemiskinan. Ini berdampak ketidak puasan *muzakki* kepada BAZNAS dalam menyalurkan zakatnya sehingga menimbulkan alternatif prilaku baru dalam penyaluran zakat, yaitu penyaluran zakat secara individu dan *muzakki* pun akan mencari *mustahik* secara individu pula.

Hal ini tidak bisa dianggap sepele dan terus dibiarkan, karena zakat mengemban misi membangun tatanan kehidupan sosial ekonomi yang seimbang. Diperlukan penataan kembali untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap lembaga yang dipercaya dalam menyalurkan dan memeratakan zakat. Selain lembaga yang terpercaya dalam mengelola amanah juga kemudahan dalam pelaksanaan pembayaran zakat seperti melalui fasilitas perbankan. Walaupun selama ini sudah berjalan tapi masih perlu dimaksimalkan dalam pengaturannya

Secara bertahap, kesejahteraan masyarakat akan meningkat dan kemiskinan bisa diminimalisir dengan mengoptimalkan pengelolaan zakat. Beberapa hal yang dapat di lakukan pemerintah:

1. Mereorganisir lembaga yang mengelola zakat baik yang resmi dari pemerintahan, maupun yang dikelola pihak swasta yang terbentuk sendiri untuk mengelola zakat.
2. Menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran umat muslim di indonesia tentang pentingnya, manfaat dan faedah zakat.
3. Membentuk atau memperbolehkan pihak ketiga (akuntan publik) sebagai pemantau dan pengontrol keuangan zakat. Hal ini untuk transparasi keuangan zakat dan penguatan citra lembaga zakat itu sendiri.[36]

Kedua, Prinsip kerja kelembagaan BAZNAS maupun LAZ harus mempunyai tata kelola yang baik yang tecermin melalui manajemen profetik yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Semua itu perlu dibalut dalam bingkai pengelolaan zakat berdasarkan profesionalisme. Bila manajemen ini diterapkan, maka korupsi dan kolusi dalam mengelola zakat terhindarkan. Sehingga, cerita dana pajak yang telah dikorupsi oknum karyawannya tidak terjadi pada pengelola zakat.

Ketiga, optimalisasi distribusi harta zakat. Distribusi zakat yang dimaksud, adalah langkah-langkah yang dapat dilakukan oleh lembaga pengelola zakat mulai dari merancang sistem pengelolaan, pengelola itu sendiri, sampai dengan pendistribusian harta zakat. Hal ini dilakukan, karena sistem distribusi zakat harus mempunyai sasaran dan tujuan. Sasaran disini adalah pihak-pihak yang diperbolehkan menerima zakat, sedangkan tujuannya adalah sesuatu yang dapat dicapai dari alokasi zakat dalam kerangka sosial ekonomi. Adapun yang dimaksud dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sini adalah meminimalisir kelompok masyarakat miskin, yang pada akhirnya akan meningkatkan kelompok *muzakki*.

Dalam pendistribusian zakat diperlukan sistem alokasi zakat yang memadai yang meliputi: pertama, prosedur alokasi zakat yang mencerminkan pengendalian yang memadai sebagai indikator praktek yang adil; kedua, sistem seleksi mustahik dan penetapan kadar zakat yang dialokasikan kepada kelompok mustahik; ketiga, sistem informasi muzakki dan mustahik (SIMM); dan keempat, sistem dokumentasi dan pelaporan yang memadai.[37]

36 Muhammad Daud Ali. *Sistem Ekonomi Islam: zakat dan wakaf*, (Jakarta, UI Press, 1988), hlm. 71
37 Mursyidi. *Akuntansi Zakat Kontemporer*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), hlm. 180.

Ganjar Kurnia dalam Musyawarah Nasional Cendekiawan menyatakan ”tidak efektipnya pengumpulan dan penyaluran dana secara terpusat dapat dilihat dari berbagai kondisi sebagai berikut: Pertama, wilayah Indonesia yang sangat luas dengan tiga zone waktu; kedua. Populasi rakayat Indonesia yang sangat besar (ke-4 di dunia) dan tersebar dipelosok-pelosok wilayah yang sangat luas; ketiga. Data base *mustahik* yang tidak rapi. Menurutnya, bagaimanapun jumlah *mustahik* ini akan bersifat dinamis seiring dengan dinamika kehidupan seseorang yang bisa saja naik menjadi *muzakki* dalam kurun waktu yang tidak terlalu lama. Masalah database ini menjadi masalah klasik yang dapat dibuktikan dengan data penerima bantuan langsung (Balsem) yang masih simpang siur di berbagai wilayah, dan keempat. Miskin kultur baik miskin akhlak, iman dan pendidikan. Fenomena pengemis jalanan merupakan kebobrokan mental dan berdampak negatif. Orang-orang seperti ini yang sering menyalahgunakan dana zakat dan tidak malu-malu untuk mengaku sebagai *mustahik* abadi. Oleh karenanya, kalau dana zakat disalurkan ke kelompok orang seperti ini, tidak hanya tidak efektif, malah menjadi masalah sosial di masa mendatang.[38]

Berdasarkan uraian di atas penulis dapat merumuskan bahwa langkah-langkah optimalisasi pengelolaan zakat yang dapat dilakukan oleh lembaga pengelola zakat, agar harta zakat yang dikelolanya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, adalah melalui sistem pengelolaan zakat yang optimal, prinsip kerja kelembagaan zakat yang tetrstruktur dan terperogram, dan optimalisasi pendistribusian dana zakat. Selain itu penulis juga menegaskan bahwa bahwa langkah-langkah strategis yang dilakukan oleh lembaga pengelola zakat dalam mendistribusikan harta zakat untuk kesejahteraan masyarakat, di satu pihak lembaga pengelola zakat sudah menyusun langkah-langkah strategis, di pihak lain lembaga pengelola zakat belum menyusun langkah-langkah strategis. Atas dasar itu, penulis merekomendasikan agar lembaga pengelola zakat dapat membuat rencana strategis dan langkah-langkahnya untuk mengoptimalkan dana zakat untuk kesejahteraan fakir-miskin.

38 Ganjar Kurnia.”Manajemen Zakat yang Efektif” (makalah) dalam *Musyawarah Nasional Cendekiawan Jaminan Sosial dan Perlindungan Kesehatan Berbasis Zakat* (Bandung: Bala Sawala UNPAD, tgl 7 September 2013

BAB VI

PENUTUP

BAB VI
PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya dan merujuk pada rumusan masalah dan pertanyaan penelitian yang diajukan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan zakat di Indonesia lahir dilatar belakangi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi : *Pertama*, faktor historis. Bagi umat Islam Indonesia, persoalan zakat bukanlah merupakan persoalan baru, tetapi sebuah *recurrent issue* yang akan segera mengemuka manakala kondisi yang diperlukannya tersedia. *Kedua*, faktor ekonomi. Faktor ini diawali dari lengsernya rezim Soeharto dari kekuasaan, dimana pada saat itu terjadi krisis ekonomi yang menimpa sejumlah negara Asia yang akhirnya berdampak sangat besar di Indonesia. *Ketiga*, *euphoria* demokrasi dan liberalisasi politik yang ditandai dengan meruahnya aspirasi yang disampaikan secara terbuka pada pasca tumbangnya rezim Orde Baru, dan era ini dipandang sebagai era kesempatan emas untuk mewujudkan impian-impian dan keinginan-keinginan yang belum sempat terwujudkan selama rezim Orde Baru. *Keempat*, faktor yuridis. Faktor dan alasan ini bermula dari beragamnya aturan tentang ketentuan zakat yang dikeluarkan pemerintah, namun aturan tersebut tumpang tindih antara satu dengan lainnya dan belum memenuhi tuntutan zaman. Karena itu, diperlukan landasan hukum yang tegas bagi pengelolaan zakat secara integral dalam bentuk undang-undang.

Sedangkan faktor eksternal yang melatarbelakangi lahirnya peraturan perundang-undangan zakat, antara lain: *Pertama*, munculnya pemikiran yang mengatakan bahwa zakat saat ini tidak lagi menjadi wacana *fuqaha* semata, melainkan sudah banyak menjadi perhatian ahli ekonomi. *Kedua*, di beberapa negara muslim dan mayoritas berpenduduk muslim saat ini, bahwa pengelolaan zakat di dasarkan pada undang-undang yang ditetapkan oleh negara.

2. Mekanisme pengelolaan zakat yang di atur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dapat efektif bagi tujuan kesejahteraan masyarakat di Indonesia, maka harus didasarkan pada pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga pertimbangan di atas dimaksudkan *Pertama*, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadat menurut agamanya masing-masing; *Kedua*, penunaian zakat merupakan kewajiban umat Islam Indonesia yang mampu dan hasil pengumpulan zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat; *Ketiga*, zakat merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu; *Keempat*, agar dapat menjadi sumber dana yang dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial, perlu adanya pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan oleh pemerintah dan dibantu oleh masyarakat. Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada *muzakki, mustahik* dan pengelola zakat. *Kelima*, BAZNAS dan LAZ menyiapkan dan melengkapi kelembagaannya dengan prinsip-prinsip amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabel.
3. Faktor-faktor belum optimalnya fungsi zakat dalam mendistribusikan pendapatan dan mensejahterakan masyarakat di Indonesia, antara lain: *Pertama*, faktor yuridis. *Kedua*, pemahaman dan cara pandang masyarakat tentang zakat. *Ketiga,* sistem pelayanan bagi *muzakki*. *Keempat*, sumber daya amil. *Kelima*, kelembagaan pengelola zakat. *Keenam*, tidak sinerginya

antara undang-undang pengelolaan zakat dengan undang-undang lainnya, dan *ketujuh*, ketidak percayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat.

4. Keberadaan lembaga-lembaga pengelola zakat (*al-amilina alaiha*) seyogyanya memberikan kesejahteraan bagi *asnaf* zakat. Namun dalam kenyataannya lembaga-lembaga tersebut belum banyak memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Atas dasar itu maka ditemukan beberapa alasan, antara lain: *Pertama*, pengelolaan zakat yang belum terintegrasi. Hal ini berimplikasi pada pengumpulan zakat dari seluruh daerah serta manfaat zakat untuk pengentasan kemiskinan tidak terukur dan terpantau dari sisi kinerja lembaga pengelolanya. *Kedua,* kinerja lembaga pengelola zakat yang belum profesional. *Ketiga,* pola pendistribusian yang belum terstruktur dan terprogram. *Keempat*, kurangnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, khususnya muzakki tentang kewajiban membayar zakat maal ke lembaga zakat. *Kelima*, kurangnya peran pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai Undang-undang Pengelolaan Zakat. *Keempat*, pengelola yang belum fokus.
5. Strategi yang tepat untuk mengefektifkan pengelolaan zakat bagi upaya optimalisasi fungsi zakat dalam distribusi pendapatan dan mensejahterakan masyarakat di Indonesia antara lain: *Pertama*, optimalisasi peran *muzakki* dalam memahami dan mengidentifiksi sumber-sumber zakat sesuai dengan perkembangan macam ragam harta dan jenis usaha yang ada saat ini. *Kedua,* Re-interpretasi mustahik dengan melakukan dan melihat kembali konsep *mustahik* dalam Islam dan menyesuaikannya dengan kebutuhan zaman. *Ketiga*, optimalisasi peran pemerintah. Peran pemerintah yang dimaksud disini adalah, posisi pemerintah dalam mengambil kebijakan tentang zakat, karena pemerintah bertugas dan bertanggung jawab terhadap kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya. Dengan optimalnya peran pemerintah dalam kebijakan zakat, diharapkan dapat mempermudah dan membantu tugas-tugas pemerintah. Keempat, optimalisasi peran amil (organisasi pengelola zakat) dalam melaksanakan kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian,

serta pendayagunaan zakat, guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat;

Sedangkan langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk mengefektifkan pengelolaan zakat bagi upaya optimalisasi fungsi zakat dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan masyarakat di Indonesia antara lain: *Pertama*, penataan sistem pengelolaan zakat berdasarkan prinsip-prinsip manajemen modern. *Kedua,* prinsip kerja kelembagaan zakat yang tetrstruktur dan terperogram. *Ketiga,* optimalisasi pendistribusian dana zakat untuk kebutuhan produktif.

Rekomendasi

1. Secara akademik.
   a. Melakukan redefinisi mahal-al zakat (obyek zakat), muzakki dan mustahik. Ia tidak hanya menyangkut aspek hukum, tetapi juga aspek ekonomi (keuangan negara). Oleh karenanya, strukutur kerukulum di Fakultas Syari'ah dan Hukum, khususnya mata kuliah fiqh zakat perlu dimodifikasi ulang sehingga para alumninya mampu menguasai ilmu hukum zakat dalam konteks kekinian;
   b. Sarjana Syari'ah dan Hukum perlu membuat agenda taqnin al-syari'ah secara terencana dan terprogram.
2. Secara Praktis.
   a. Bagi pengambil kebijakan sebaiknya terus mendorong tumbuh dan berkembangnya Lembaga Pengelola Zakat di Indonesia;
   b. Bagi Lembaga Pengelola Zakat, khususnya BAZNAS dan LAZ, kepatuhan terhadap undang-undang pengelolaan zakat adalah kunci keberhasilan pengelolaan zakat, sehingga distribusi pendapatan dan tersejahterakannya fakir-miskin di Indonesia.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Buku :

A. Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV.*(Jakarta: UI, 1990).

A. Hanafi. *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1991).

A. Hassan. *Bulugul Maram*, (Bandung: Dipenogoro, 2002).

A. Zysow. "*Zakat", The Encyclopedia of Islam,*(Leiden: E.J. Brill, 2001).

A. Syalabi. *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, (Jakarta: Al-Husna Zikra, 1997).

Abdul Hamid Mahmud al-Ba'ly. *Ekonomi Zakat; Sebuah Kajian Moneter dan Keungan Syari'ah,* (terj.) Muhammad Abkar Abdullah Karim, (Jakarta: RajaGrapindo Persada, 1991)

Abdul Wahhab Khalaf. *Mashodir al-Tasyrie' al-Islami fi ma La Nashsha*, (Kuwait, Dar al-Qolam, 1972).

Abdurrahman al-Jaziiri. *Fiqh 'Ala Madzaahib al-Arba'ah*,(Mesir: Maktabah Tijaariyah al-Kubra, t.t.).

Abdurrahman Qadir. *Zakat Dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial*,(Jakarta, RajaGrapindo Persada, 1998).

Abu Bakr al-Jazairi. *Minhaj al-Muslim*, (Kuwait: Daar el-Fikr, 1997).

Abu Bakar ibn 'Arabi. *Ahkam al-Qur'an*, (Beirut: Daar el-Fikr,1972).

Abu Daud. *Sunan Abu Dawud*, (Riyadh: Daar el-Salam, 2000).

Abu Yusuf. *Kitab al-Kharaj*, (Beirut Libanon: Dar al-Ma'rifah, 1973).

Abu Ubaid. *Kitab al-Amwal*, (Beirut Libanon: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1986).

Abu Zakaria Muhyiddin bin Syarif, al-Nawawi,. *al-Majmu' syarah Muhadzab*, (Jeddah: Maktabah al-Irsyad, t.t.).

Adiwarman Azwar Karim. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam,* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004).

Adil bin Yusuf al 'Azazi. *Tamam al Minnah fi Fiqh al Kitab wa Shahih al Sunnah,* (Mesir: Mu'assasah Qurthubah, t.t.).

Afzalur Rahman. *Islam Ideologi and The way of Life*, (Kuala Lumpur: AS Noordeen, t.t.).

Ahmad Ali. *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002).

Ahmad Azhar Basyir. *Refleksi atas Persoalan Keislaman; Seputar Filsafat, Hukum, Politik dan Ekonomi*, (Bandung: Mizan, 1993)

Ahmad ibn Hanbal. *Musnad Ahmad bin Hambal*, (Riyadh: Baitul Afkar Dauhiyyah, 1998).

Ahmad Zaki Badawi. *Mu'jam Mushthalahâtu al-'Ulûm al-Ijtimâ'iyyah*, (Beirut: Maktabah Lubnan; New Impression, 1982).

Al-Mawardi, Abu Hasan. *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, (t.tp: tp, 1909).

Al-Ghozali. *Ihya Ulumuddin*, (Beirut: Darr Ihya al-Kutub al-Arabiyah, t.t.).

................., *Al-Mustashfa min 'Ilm al Ushul*, (Beirut: Dar Ihya al-Turats al-Arabi, t.t.).

Al-Qurthubi. Muhammad bin Ahmad al-Anshary. *Al-Jami' Li Ahkam al-Quran,* (Kairo, Dar el-Kitab al-Araby, 1993).

Al-Sarakhsi. *Kitab al-Mabsuth*, (Kairo: Matba'at al-Sa'adah, 1913).

Al-Syaukani. *Nail al-Authar Syarah Muntaki al-Akbar,* (Mesir: al-Baabi al-Halabi wa Awladuhu, t.t.).

Al-Syathibi. *al-Muwaafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, t.t.).

Ali Abd al-Raziq. *al-Islam wa Usul al-Hukm al-Khilafah wa al-Hukumah fi al-Islam,* (t.tp: t.p., 1925).

Al-Tarmidzi, Abi Isa Muhammad bin Isa. *Sunan al-Timidzi*, (Indonesia: Maktabah Dahlan, t.t.).

Amiroedin Syarif. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuat-nya* (Jakarta: Bumi Aksara, 1987).

Anonimous. *Pedoman Zakat*, (Jakarta: Badan Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf, 2002).

.................., *Profil LPZ*, (Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, 2012).

Aqib Suminto. *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985).

Arskal Salim dan Azyumardi Azra (ed). *Sharia and Politics in Modern Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2003).

Arthur Jeffery. *The Foreign Vocabulary of the Quran* (Leiden: Brill, 2007).

Badri Yatim. *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: RajaGrapindo Persada, 1993)

Bahtiar Effendi. *(Re)-Politisasi Islam: Pernahkah Islam Berhenti Berpolitik?* (Bandung: Mizan, 2000).

Cik Hasan Bisri (ed.). *Bunga Rampai Peradilan Islam I*, (Bandung: Ulul Albab Press, 1997).

......................., (ed). *Hukum Islam Dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*, (Jakarta: Logos, 1998)

Cf. S. A. Siddiqi. *Public Finance in Islam* (Delhi: Adam Fubluishetr and Distributor, 1992)

C. van Vollenhoven. *Het Adatrecht van Nederlandsch Indie*, Jilid. I, (Leiden: E.J. Brill, 1931)

Dicey, A.V. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi* (terj). (Bandung: Penerbit Nusamedia, 2007)

Didin Hafidhuddien. *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002).

.........................., *Agar Harta Berkah & Bertambah*, (Jakarta: Gema Insani press, 2007).

.........................., *Panduan Praktis Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1998).

E. Saifuddin Anshari. *Ilmu, Filsafat dan Agama,* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).

Elsi Kartika Sari. *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2007).

Etty Roemayarti Agoes dkk. *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik & Negarawan: Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.* (Jakarta: Alumni, 1999).

Fakhruddin. *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN Malang Press, 2008).

Fakhr al-Din al-Raziy. *Mafaatih al-Gahib*, (Teheran: Dar Al-Kutub al-Ilmiyyah, t.t.).

............................, *Al-Tafsir al-Kaabir* (Mesir: al-Mathba'ah al-Mishriyyah, 1938).

Fachry Ali dan Bahtiar Effendi, *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, (Bandung: Mizan, 1985).

Fathurrahman Djamil. *Filsafat Hukum Islam*. (Jakarta, Logos Wacana Ilmu, 1997).

Griffin. *Bisnis*, (Jakarta: Erlangga, 1990).

Gustian Djuanda dkk. *Pelaporan Zakat Pengurang Pajak Penghasilan*, (Jakarta: RajaGrapindo Persada, 2006)

H.A.R. Gibb. *The Modern Trends of Islam* (Jakarta: CV Rajawali Press, 1991).

Harry J. Benda. *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam di Indonesia pada masa pendudukan Jepang*, terjemah Daniel Dhakidae (Jakarta: Pustaka Jaya, 1985).

Hasan Ibrahim Hasan. *Tarekh al-Islamy*, (Mesir: Maktabah al-Nahdah al-Misriyyah, 1979).

Husein Hamid Hassan. *Nazariah al-Maslahah fi al-Fiqh al-Islami*, (Kairo: Dar an-Nahdah al-Arabiyah, 1971).

Ibn Hajar al-Asqolani. *Fathul Baari syarah shaheh Bukhari*, (Mesir: Darul Hadits, t.t.).

Ibn Mandzur. *Lisan al-Arab*, (Beirut: Dar al-Shadr, 1996).

Ibnu Mas'ud al-Kassami al-Hanafi. *Badaa'iu al-Shanaai'i*, (Beirut: Daar al-Fikr, 1996).

Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah. *Zaad al-Ma'ad*, (Kuwait: Daar el-Fikr, 1995).

Ibn Qudamah al-Maqdisi. *al-Kafi fi Fiqh al-Imam Ahmad*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1994).

Ibn Rusyd. *Bidayat al-Mujtahid wa al-Nihayat al-Muqtasid,* (Beirut: Maktabah Dar Ihya' al-Kutub 'al-Arabiyyah, t.t.).

Ibnu Taimiyah. *Siyasah al-Syar'iyyah fi al-Ishlah al-Ra'iy wa al-Ra'iyyat* (Beirut: Dar al-Kitab al-Arabiyyat, 1966).

Imam Bukhari. *Al-Jami' Shaheh Bukhari,* (Beirut: Dar al-Fikr, 1981).

Imam Muslim. *Kitab Saheh Muslim*, (Bandung: Syirkat al-Ma'arif li al-thobi' wa al-Nasr, t.t.).

Irfan Syauqi Beik, dkk. *Kajian Empirik Zakat dalam Penanggulangan Kemiskinan*, (Jakarta: Indonesia Magnificence of Zakat, 2011)

Irfan Mahmud Ra'ana. *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar ibn al-Khattab*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1992).

Iskandar Utsman. *Istihsan dan Pembaharuan Hukum Islam*, (Jakarta: RajaGrapindo, 1994).

J. J. Rass. *Hikajat Bandjar: A Study in Malay Historiography*, (Disertasi) (The Hague Leiden: Bibliotheca Indonesica, 1968).

Jalaluddin Rahmat (ed). *Ijtihad Dalam Sorotan*, (Bandung: Mizan, 1991)

Jazuni. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).

Juhaya S. Praja. *Filsafat Hukum Islam*, (LPPM UNISBA: Bandung, 1995).

.........................,. *Teori-teori Hukum; Suatu Telaah Perbandingan dengan Pendekatan filsafat* (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati, 2009).

.........................,. *Hukum Islam di Indonesia; Perkembangan dan pembentukan*, (Bandung: Rosda Karya, 1991).

John L. Esposito dan John L. Donohue. *Islam dan Pembaharuan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 1994)

Jhon Rawls, *A. Theory of Justice*, (London: Oxford University press, 1973).

Johannes Jacobus de Hollander. *Handleiding bij de Beoefenig der Land en Volkenkunde van Nederlandsch Oost-Indië*, Jilid II, (Breda: Broese, 1895).

Kuntarno & Noor Alfah (editor). *Zakat & Peran Negara*, (Jakarta: Forum Zakat, 1997).

Lance Castle. *Birokrasi dan Masyarakat Indonesia*, (Surakarta: Hapsara, 1983).

Lawrence M. Friedman. *American Law An Introduction*, (t.tp.: Second Edition, 1998).

Lili Rasjidi. *Dasar-dasar Filsafat Hukum* (Bandung: Alumni 85, 1985).

Louis Allen. *Management and Organization*, (New York: Mc Graw Hill Book, 1958) .

M. Amien Rais. *Tauhid Sosial*, (Bandung: Mizan, 1998).

M.A. Mannan. *Islamic Ekonomics; Theory and Practice*, (Sevenoaks: Hodder and Stoughton, 2008).

........................, *Islamic Ekonomics, Theory and Practice*, (Yogyakarta: PT. Dana Bakti Prima, 1997).

M. Dawam Rahardjo. *Intelektual, Intelegensia dan Perilaku Politik Bangsa,* (Bandung: Mizan, 1993)

...................................., *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*, (Bandung: Mizan, 1987)

M. Djamal Doa. *Mafaat Zakat Dikelola Negara*, (Jakarta: Nuansa Madani, 2002).

M. Quraish Shihab. *Membumikan al-Quran; Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat.* (Bandung: Mizan, 1994).

.............................., *Tafsir al-Misbah*, (Jakarta: Lentera Hati, 2002).

.............................., *Wawasan al-Quran* (Jakarta: Mizan, 1996)

M. Syafi'i Anwar. *Politik Akomodasi Negara dan Cendekiawan Muslim Orde Baru: Sebuah Retrospeksi dan Refleksi*, (Bandung: Mizan, 1995).

Mahmud Ra'ana. *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar ibn al-Khattab*, (Jakarta: Pustaka Firdaus,1992).

Majma'al-Lughah al-'Arabiyah. *Al-Mu'jam al-Wasith*, (Mesir: Daar el-Ma'arif, 1972).

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

Masdar F. Mas'udi, *Agama keadilan; Risalah Zakat (Pajak) Dalam Islam*, (Jakarta: P3M, 1993).

Mohammad Ikhsan dkk. (ed). *Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*, (Jakarta: Kompas, 2002).

Mohammad Jafar Hafsah. *Pengentasan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan Masyarakat*, (Bandung: Iris Press, 2008)

Moh. Mahfud, MD. *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1985).

Moh. Yamin. *Naskah Persiapan UUD 1945,* jilid I, (Jakarta: Reproduksi Setneg, t.t.).

Montesquei. *The Spirit of The Laws, Translated by Thomas Nugent*, (London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914).

Muh. Nur Ichwan. *Meretas Kesarjanaan Kritis al-Quran*, (Jakarta: Teraju, 2003).

Muhammad Amin Suma. *Himpunan Undang-Undang Perdata Islam & Peraturan Pelaksanaan Lainnya di Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004)

Muhammad Ali as-Sayis. *Tafsir Ayat al-Ahkam*, (t.tp: tp, t.t.).

Muhammad Aqlah. *At-Tatbiqat al-Tarikhiyayat wa al-Mu'ashirat li Tanzim al-Zakat wa Daur Mu'assatiha,* dalam Abhas wa A'mal Mu'tamar al-Zakat al-Awwal, (Kuwait: Daulat al-Kuwait Bait al-zakat, t.t.).

Muhammad dan Ridwan Mas'ud. *Zakat dan Kemiskinan; instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*, (Yogyakarta: UII Press, 2005).

Muhammad Baqr al-Sadr. *Iqtishaduna*, (Iran: Mu'assasah Dar al-Kitab al-Islami, t.t.).

Muhammad Daud Ali. *Sistem Ekonomi Islam; Zakat dan Wakaf* (Jakarta: UI Press, 1988).

Muhammad Faruq al-Nabhan. *Al-Ittijah al-Jama'i fi Tasyri'i al-Iqtishadi al-Islami*, (Beirut : Muassasah al-Risalah, 1984).

Muhammad Fuad Abdul Baqi. *Al-Mu'jam al-Mufahras li al-Fadz al-Qur'an*, (Beirut: Dar al-Fikr, 2002).

Muhammad Mahmud Zaglul. *al-Mawad al-Ilmiyah li Barnamij al-Tadrib 'ala Tatbiq al-Zakat fi al-Mujtama' al-Islamiy al-Mu'asir*, (Jeddah: al-Ma'had al-Islamy li al-buhus wa al-Tadrib al-Bunk al-Islamiy li al-Tanmiyah, 1995).

Muhammad Abduh dan Muhammad Rasyid Ridha. *Tafsir al-Qur'an al-Hakim*, (Mesir: Mathba'ah al-Manar, t.t.).

Muhammad Jawad Mughniyah. *Fiqh Lima Madzhab*, terj. Masykur A.B.dkk), (Jakarta: Lentera Basritama, 1999).

Muhammad Syauqi al-Fanjary. *Al-Islam wa al-Dlaman al-Ijtima'i*, (Cairo : al-Hai'ah al-Mishriyyah al- 'Ammah li al-Kitab, 1999).

Muhammad Sulaiman Abdullah al-Asyqar. *Zubdah al- Tafsir min Fath al-Qadir*, (Kuwait: Wuzaarah al-Auqaaf wa asy-Syu'un al-Islamiyah, 1985).

Muhammad Shalih al Utsaimin. *Majalis Syahri Ramadhan*, (Kairo: Daarul Hadits, t.t.).

Mumtaz Ahmad (ed). *Masalah-masalah Teori Politik Islam*, (Mizan: Bandung, 1994).

Munawir Sjadzali. *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1993)

Mursyidi. *Akuntansi Zakat Kontemporer*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005).

Musthafa Al-Maraghi. *Tafsir al-Maraghi*, (t.tp: Maktabah Tijarisah, t.t.).

Mustafa Edwin Nasution. *Pengenalan Ekslusif Ekonomi Islam,* (Jakarta: Kencana, 2006).

Mustafa Zaid. *al-Maslahah fi at-Tasyri'i al-Islami wa Najamuddin al-Thufi*, (Mesir: Dar al-Fikr al-Arabi, 1954).

Nabih Amin Faris. *Asrar al-Zakat,* (t.tp. t.p., t.t.).

Nana Sudjana. *Tuntunan Penyusunan Karya Ilmiah*. (Bandung: PT. Sinar Baru Algensindo, 2001).

Nanang Fatah. *Manajemen Berbasis Sekolah; Teori, Model dan Aplikasi*, (Bandung: Andira, 2000).

Nasrun. *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Logos, 2001).

Noor Aflah. *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 2009).

Norman Anderson. *Law Reform in the Muslim World* (London: the Athlone Press, 1976).

Pahala Nainggolan. *Akuntansi Keuangan Yayasan dan Nirlaba Sejenis*, (Jakarta: PT.RajaGrafindo, 2005).

Peunoh Dali. *Menelusuri Pemikiran Mashlahah dalam Hukum Islam, Pendapat Kumpulan Rangkuman Polemik Reaktualisasi Ajaran Islam,* (Jakarta: Pustaka Pangilmu, 1988).

Quran in World Versi 6.0

R. Santoso Brotodiharjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: Refika Aditama, 1998).

Richard Bell. *The Origin of Islam in its Christian Environment,* (London: t.p., 1973).

Ridwan Lubis. *Cetak biru peran agama: merajut kerukunan, kesetaraan gender, dan demokratisasi dalam masyarakat multikultural*, (Jakarta: Puslitbang Departemen Agama R.I, 2005).

Rifyal Ka'bah. *Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Universitas Yarsi, 1999).

S.T. Marbun dan Moh. Mahfud, MD. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000).

Sudirman Tebba (ed). *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara*, (Bandung: Mizan, 1993)

Sofwan Idris. *Gerakan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Ummat*, (Jakarta: Citra Putra Bangsa, 1997).

Soehino. *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980).

Soerjono Soekanto. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005).

..............................., *Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi*, (Jakarta: Remaja Karya, 1985).

..............................., dan Musthofa Abdullah. *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: PT Rajawali, 1982).

Sutyastic Soemitro Remi & Prijono Tjiptoherijono. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002)

Syamsul Anwar (editor). *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia; Antara Idealitas dan Realitas,* (Yogyakarta, Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008).

Syarifuddin Abdullah. *Zakat Profesi*, (Jakarta: Moyo Segoro Agung, 2003).

Shalih al-Fauzan. *Al-Mulakhasoh al Fiqhi,* (Riyadh: Dar al 'Ashimah, t.t.).

Subondo. *Hukum dan Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 1998).

Sulaeman Basheer. *On the Origin and Development of the Meaning of Zakat in Early Islam,* (t.tp : Arabica 40, 1993).

Suparman Usman. *Hukum Islam; Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001).

Sjechul Hadi Permono. *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1992).

...................................., *Pendayagunaan Zakat dalam Rangka Pembangunan Nasional: Persamaan dan Perbedaannya dengan Pajak*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993).

Tahir Mahmood. *Personal Law in Islamic Countries*, (New Delhi: Academy of law and Religion, 1987).

Theo Huijbers. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1982).

Tjahya Supriatna. *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, (Bandung: Humaniora Utama Press, 1997).

Uce K. Suganda. *Islam & Penegakan Ekonomi yang Berkeadilan*, (Bandung: Iris, 2008)

Wahbah al-Zuhaili. *Ushul al-Fiqh al-Islami,* (Beirut: Dar al-Fikr al-Mu'asir, 1986).

.... *Al-Fiqh al-Islamy wa 'Adillatuhu*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1998)

Widyawati. *Filantropi Islam & Kebijakan Negara Pasca Orde Baru; Studi tentang Undang-Undang Zakat dan Undang-undang Wakaf*, (Bandung: Arsad Press, 2011).

Wiryono Prodjodikoro. *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1989).

Wuzarat al-Awqaf wa al-Shu'un al-Islamiyyah. *Al-Mawsu'ah al-Fiqhiyyah* (Kuwait: Darr al-Safwah, 1992).

Yahya Jaya. *Spiritualisasi Islam*, (Ruhama: Jakarta, 1994).

Yayat Hidayat. *Zakat Profesi; Solusi Mengentaskan Kemiskinan Umat*, (Bandung: Mulia Press, 2008)

Yusuf Qardlawi. *Musykilah al-Faqr wa Kaifa 'alajaha al-Islam*, (Mesir: Maktabah Wahbah, 1975).

.... *Fiqh al-Zakat*, (Mesir: Maktabah Wahbah, 1994).

.... *Hukum Zakat; Studi Komparatip Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadits* terj. Salman Harun dkk., (Jakarta: Litera Antar Nusa, 2010).

Yusril Ihza Mahendra. *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996).

Yusdani. *Al-Thufi dan Teorinya Tentang Maslahat*, (Makalah), (Yogyakarta, UII, 2004).

Ziauddin Ahmad. *Al-Qur'an*; *Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan*, (Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1998).

Jurnal, Laporan Penelitian dan Makalah:

A. A. Miftah. *Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i dalam Negara Indonesia*, (Disertasi) (Jakarta: Pasca Sarjana IAIN Syarif Hidayatullah, 2005).

A.A. Miftah. Pembaharuan zakat untuk pengentasan kemiskinan di Indonesia dalam *Innovatio*,Vol. VII, No. 14, Juli-Desember 2008.

Ahmad Juwaini." Tinjauan Kritis Rencana Penghapusan LAZ oleh Pemerintah" dalam *Infoz* Edisi 4 Tahun VI (2010).

Ahmad Hasan Ridwan. "Pusat Zakat Umat" dalam *Tazkiah* edisi 11.

Asep Saepuddin Jabar. "The Clash of Muslim and the State: Waqf and Zakat in post-Independence Indonesia", dalam *Studia Islamika; Indonesian Jornal for Islamic Studies,* Vol.13, No. 3 (2006).

Asnaeni. Membangun Zakat sebagai Upaya Membangun Masyarakat , dalam *La Riba; Jurnal Ekonomi Islam*, Volume IV, No. 1, Juli 2010.

Dogarawa, Ahmad Bello. "Poverty Alleviation through Zakah and Waqf Institutions: A Case for the Muslim Ummah in Ghana", *Department of Accounting, Ahmadu Bello University, Zaria-Nigeria*, October 2009.

Ganjar Kurnia, " Manajemen Zakat yang Efektif" (makalah) dalam Musyawarah Nasional Cendekiawan Jaminan Sosial dan Perlindungan Kesehatan Berbasisi Zakat ICMI 7 September 2013.

Irsyad Andriyanto. "Strategi Pengelolaan Zakat Dalam Pengentasan Kemiskinan", Jurnal *Walisongo*, Volume 19, Nomor 1, Mei 2011.

Jaih Mubarok dkk. *Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan zakat Oleh Negara bagi Kesejahteraan Masyarakat*, (Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, 2011).

Kusuma, Dimas Bagus Wiranata, Raditya Sukmana. "The Power Of Zakah In Poverty Alleviation", *Seventh International Conference – The Tawhidi Epistemology: Zakat and Waqf Economy*, Bangi 2010.

M.A. Zaki Badawi. Zakat and Social Justice" dalam *The Muslim world and the Future Ekonomic Order*, (t.tp. : Islamic Council of Europe, t.t.).

M. Atho Mudzhar. Pengaruh Faktor Sosial Budaya terhadap Produk Pemikiran Hukum Islam, dalam Jurnal *Mimbar Hukum* No. 4 tahun II (Jakarta: AI-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1991).

Majalah Zakat. *Potensi Zakat Nasional*, Edisi Maret-April 2013 M/ Jumadil Awwal 1434 H.

Monzer Kahf. Applied Institutional Models for ZakahCollection and Distribution in Islamic Countries and Communities," dalam *Institutional Framework of Zakah: Dimensions and Implications*. ed. Ahmad Abdel Fatah el-Ashker dan Muhammad Sirajul Haq (Jeddah: IRTI-IDB, 1995).

Masdar Farid Masudi " Zakat: Konsep (pajak & Belanja) Negara Berkeadilan " (makalah) dalam *Musyawarah Nasional Cendekiawan Jaminan Sosial dan Perlindungan Kesehatan Berbasisi Zakat* ICMI 7 September 2013.

Muh. Said. "Problema Zakat Indonesia (Refleksi Misi al-Siyasah al-Syar'iyyah" dalam *As-Syir'ah*; Jurnal Ilmu Syari'ah, Vo. 43 No.II, 2009.

Puji Kurniawan."Legislasi Undang-undang Zakat", dalam *Al-Risalah*, Volume 13 Nopember 1 Mei 2013.

Sri Seomantri, "Konstitusi Sebuah Sketsa Sepintas", dalam Jurnal *Mimbar Hukum* (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1954).

Sri Wahyuni, Politik Hukum Islam di Indonesia (Studi terhadap Legislasi Kompilasi Hukum Islam), Jurnal *Mimbar Hukum* No. 59 Th. XIV, al-Hikmah, 2003.

Tahir, Sayyid. "Fiscal and Monetary Policies in Islamic Economics: Contours of an Institutional Framework", *8th International Conference on Islamic Economics and Finance, Center for Islamic Economics and Finance,* Qatar Faculty of Islamic Studies, Qatar Foundation, 19–21 December 2011.

Taufiq. "Kebijakan-kebijakan Politik Pemerintah Orde Baru Mengenai Hukum Islam (Sejarah dan Perkembangannya), dalam *Jurnal Mimbar Hukum* No. 37 Thn. VIII 1997 Mei-Juni.

Teuku Mohammad Radhie. "Politik dan Pembaharuan Hukum", dalam *Prisma* No. 6 tahun II (Jakarta: LP3ES, 1973).

Syukri Iska. *Manajemen zakat dan wakaf dalam Peningkatan ekonomi ummat* dalam *Proceddings of International Seminar on Islamic economics As A Solution*, (Medan: 18-19 September 2005).

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat dan Wakaf, (Bandung: Fokusmedia, 2012)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat.

Risalah Rapat Panitia Kerja ke-3 proses pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat".

Risalah Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolalaan Zakat, Infaq dan Shadaqah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Jakarta (Buku I)

Risalah Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Jakarta (Buku II)

Internet:

http://www.bazsragen.org/2012/11/integrasi-pengelolaan-zakat-dalam-uu-no-23-

Baznas, dari http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Amil_Zakat_Nasional.

Profil Baznas, dari http://pusat.baznas.go.id/profil/

Profil Dompet Dhuafa, dari http://www.dompetdhuafa. or.id

Profil Rumah Zakat Indonesia, dikutip dari http://www.rumahzakat.org,

http://jurnal-sdm.blogspot.com/2009/08/konsep-strategi

Ellen Maharani:http://www.baitulmal-albikry.com

http://www.dsniamanah.or.id

http://adzata.blogspot.com.

http://bisnisbermoral.blogspot.com

http://ahmadsopyan.wordpress.com.

http://www.bisnisinvestasisaham.com.

http://www.wakaf.

http://fazhia.blogspot.com

http://id.wikipedia.org

http://.blogspot.com.

http://id.wikipedia.org/wiki

http://id.wikipedia.org/wiki

http://tifiacerdikia.wordpress.com

http://aliboron.wordpress.com

http://www.zakat.com.

Fatih Abdul Aziz, *Edukasi Zakat dan Tragedi Kemanusiaan Pasuruan*, http://www.pkpu.or.id

RIWAYAT HIDUP

Penulis adalah putra pertama dari delapan bersaudara pasangan Ny. Marhayati dengan H. Syafe'i. Dilahirkan di Bekasi , 05 Oktober 1967. Menamatkan SD/MI (1979), Pondok Pesantren YAPINK Tambun Bekasi (1980-1986), meraih gelar sarjana dari Jurusan Tafsir Hadits Fakultas Syari'ah IAIN SGD Bandung (1991) dan Magister Agama Islam Program Studi Hukum Islam dan Pranata Sosial IAIN SGD Bandung (2000).

Ia mulai bekerja sebagai guru honorer bidang studi PAI di 2 SMA di Bekasi, (1991-1992), Asisten Dosen (1992-1993) (Staf Pendidikan Calon Panitera dan Calon Hakim Fakultas Syari'ah IAIN SGD Bandung (1993-1995), Dosen tetap Ilmu Tafsir Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN SGD Bandung (1994-sekarang). Dan aktif pula mengajar di STAI Siliwangi Bandung (2000-sekarang). Penulis pernah menjabat sebagai Sekretaris Jur. Ahwal Syakhsiyah Fakultas Syari'ah IAIN SGD Bandung (1994-2004), kini ia menjabat sebagai Ketua Jurusan Ahwal Syakhsiyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN SGD Bandung (2004-sekarang).

Karya ilmiah yang telah diterbitkan; 1. Fiqh Munakahat (2008) 2. Pengantar Studi Al-Quran (dlm proses cetak). Karya ilmiah yang pernah ditulis dan dipublikasikan di beberapa jurnal antara lain: Methode Istinbath al-Ahkam Fatwa MUI Jawa Barat tentang Sertifikasi Halal (Al-Syari'ah 2004), Li'an Persfektif Abu Hanifah (Al-Syari'ah, 2007) Legislasi UU No. 41

tahun 2004 tentang Wakaf (Tazkia, 2009) Cash Wakaf (*wakaf al-nuqud*) dan Problematika Hukumnya (Al-Syakhsiyah, 2008), Legislasi UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (al-Syakhsiyah, 2009) Ushul Fiqh Dalam Syari'at Islam (Adliya, 2008) Penggunaan Teori Dan Methode Maslahat dalam Penanggulangan Masalah Kemiskinan (Al-Muamalah, 2009), Manajemen dan Pengentasan Kemiskinan Melalui Zakat (al-Manahij, 2010).

Sedangkan penelitian yang pernah dilakukan adalah : Penggunaan Kitab-Kitab Tafsir dalam Pemahaman Keagamaan oleh Kyai di Kecamatan Cileunyi Kab. Bandung (1997). Konsistensi Methode Istinbath Ahkam Fatwa MUI Jawa Barat tentang Sertifikasi Halal (2000), Kinerja KUA dalam Wilayah Kab. Bandung (2008), Pendayagunaan Zakat Profesi di BAZ Kab. Bekasi (2008) Penguasaan Bacaan Kitab Peserta Tes Calon Hakim Agama dalam Wilayah PTA Bandung (2006).

Disamping itu, penulis juga aktif dalam penulisan modul mata pelajaran untuk SLTA yang dilaksanakan oleh Pusdiklat Tenaga Teknis Keagamaan Balitbang Agama dan Diklat Keagamaan Kementrian Agama RI (2008-sekarang).